



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

공기업정책학 석사 학위논문

공공기관 노동조합이 비정규직의
근로조건 개선에 미치는 영향
- 고용형태 및 임금 중심으로 -

2019년 8월

서울대학교 행정대학원

공기업정책학과

송 수 일

공공기관 노동조합이 비정규직의
근로조건 개선에 미치는 영향
- 고용형태 및 임금 중심으로 -

지도교수 고 길 곤

이 논문을 공기업정책학 석사 학위논문으로
제출함

2019년 5월

서울대학교 행정대학원

공기업정책학과

송 수 일

송수일의 석사 학위논문을 인준함

2019년 6월

위 원 장 김 준 기 (인)

부위원장 엄 석 진 (인)

위 원 고 길 곤 (인)

국문초록

1997년 IMF 경제위기 이후 공공기관에서도 비정규직이 늘어가고 2011년 복수노조가 합법화된 이후에는 비정규직을 대상으로 별도로 노동조합을 구성하거나 비정규직을 기존의 노동조합에 조합원으로 받아들였다. 이런 상황에서 공공기관 내 노동조합이 비정규직의 근로조건에 영향을 얼마나 미칠 것인지에 대한 연구 질문을 가지고 결과에 따라 공공기관 노동조합의 비정규직에 근로조건 개선 방향을 검증하고자 하였다. 근거 자료는 2013~ 2017년 공공기관 알리오 자료를 활용하였고 노동조합이 비정규직 노동자의 근로조건 개선에 나타나고 있는 현실을 실증적으로 분석하였다. 노동조합은 고용의 불안정성의 문제가 발생하기에 조합원의 이익을 위한 비정규직 고용을 확대하는 전략과 기존의 정규직 조합원을 보호하기 위한 비정규직 고용이 증가하는 내부자-외부자 이론 및 노동시장 이중화 이론의 내용에 따른 역할을 하고 있음을 보여 주었다. 또한 비정규직이 조합원을 포함되어 있는 공공기관 노동조합에서의 정책수행에 대해 잠재적 조합원이 만족한다면 그 노동조합은 계속하여 존속할 수 있다는 집단행동의 논리를 감안할 때 노조에 비정규직을 포함한 경우에 전체적인 노동자계층의 고용안정과 임금상승이 유발된다고도 확인 할 수 있었다.

먼저 노동조합유무에 따라 비정규직의 정규직(무기계약직 포함) 전환 분석에 있어서는 노동조합이 있을 경우 비정규직의 정규직화에 부(-)의 영향으로 유의미하게 분석되어 가설은 기각되었다. 대규모 공공기관이 정규직으로만 구성되어 있는 경우가 많고 해당기관 내에 비정규직의 조합원이 있어도 가입 기간이 짧기에 기존 조합원의 이익추구를 위해 비정규직 전환에 소극적이라고 판단된다. 그리고 노동조합이 있을 경우 정규직 대비 무기계약직의 평균임금비율에는 정(+)의 영향으로 통계적으로 유의미하게 분석되어 가설은 채택되었다. 이는 노동조합이 있을 경우 취약층인 무기계약직에 노동조건 개선 노력의 결과가 나타난 것이라 보여진다.

두 번째로 노동조합이 있는 공공기관만을 대상으로 독립변수에 따른 비정규직의 정규직(무기계약직 포함) 전환율에 미치는 영향을 분석하였다. 노동조합의 수, 노동조합의 교섭권의 형태 그리고 노동조합 상급단체의 유무가 비정규직의 전환율에는 영향을 미치지 않았다. 그러나 ‘단일 노동조합에 정규직으로만 구성된 경우’를 기준으로 ‘단일 노동조합에 비정규직 포함’의 경우와 ‘복수노동조합에 비정규직 포함’의 경우 정(+)의 영향으로 유의미하게 분석되어 가설은 채택되었다. 공공기관 내에는 다양한 형

태의 근로자 형태가 존재하는데 노동조합의 정규직만을 조합원으로 구성하는 하는 기관 보다는 비정규직을 포함한 노동조합의 경우 조합원의 이익을 대변하는 집단으로의 역할을 하고 있는 것으로 판단 할 수 있었다.

세 번째 노동조합이 있는 공공기관만을 대상으로 독립변수에 따라 노동조합이 무기계약직의 평균임금수준에 미치는 영향을 분석하였다. 노동조합의 수와 공공기관 노동조합이 상급단체가 있을 때 평균임금비율에 정(+)의 영향으로 유의미하게 분석되어 가설은 채택되었다. 이는 노동조합의 수가 늘어날수록 각 조합에 속해 있는 조합원의 권리향상을 위해 노력하기에 그 결과가 반영된 것이라 추정된다. 공공기관 노동조합의 비정규직의 조합원 포함 형태에 따른 결과를 보면 ‘단일 노동조합에 비정규직 포함’의 경우와 ‘복수노동조합에 비정규직 포함’의 경우 부(-)의 영향으로 유의미하게 분석되었다. ‘노조가 있으나 교섭권 없음’을 기준으로 ‘복수노조 공동대표’, ‘민주노총 교섭권 있음’과 ‘상급단체 없이 교섭권 있음’, ‘한국노총 교섭권 있음’의 경우에 평균연봉비율에 부(-)의 영향으로 유의미하게 분석되었다. 교섭권이 없는 노동조합은 과반수 노동조합도 아니기에 대표 교섭권이 없는 상태이다, 그런데 비정규직 급여가 정규직과 가깝다는 것은 그 기관이 이미 정규직과 차별이 없을 수도 있고 오히려 교섭력이 많이 분산되어 있을수록 정규직과 비정규직의 각각 근로조건 개선을 위한 노력으로 결과가 반영된 것이라 판단된다. 또한 노조가 상급단체(민주노총/한국노총)내 있을 경우 정규직 대비 무기계약직의 평균 연봉비율에 정(+)의 영향으로 유의미하게 분석되어 가설은 채택되었다. 이는 상급단체가 있는 노동조합이 교섭력과 투쟁력을 기반으로 비정규직의 임금을 정규직에 가까워 질 수 있도록 교섭을 해왔다는 것으로 사료된다.

본 연구의 결과로 공공기관의 노동조합이 있을 경우와 조합원으로 비정규직을 포함할 경우에 상급단체 가입여부, 노동조합의 수, 상급단체 유무, 교섭권 형태 등 노동조합 형태에 따라 조합원의 이익을 대변하는 이익단체의 역할을 수행하고 있음을 통계적으로 그리고 심층인터뷰를 통해 유의미한 결과를 보여주었다. 또한 공공기관의 예산 등의 제약으로 인해 임금에 있어 무기계약직과 정규직과의 임금차이 개선의 한계점을 도출하였다. 마지막으로 향후 비정규직 근로조건 개선을 위해 공공기관과 노동조합이 노력할 부분에 대한 정책방향을 제시하였다는데 의의가 있다.

주요어 : 공공기관 노동조합, 무기계약직, 비정규직 대책, 노동시장 이중화 이론, 노동조합 상급단체, 집단행동의 이론

학 번 : 2018-27081

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구목적과 필요성	1
제 2 절 연구대상과 방법	4
제 2 장 이론의 배경과 선행연구	6
제 1 절 노동조합	6
1. 노동조합의 개념과 역할	6
2. 복수노동조합 제도	8
3. 공공기관 노동조합	8
4. 상급단체	10
5. 공공부문과 민간부문 노동조합	11
제 2 절 비정규직 근로자	13
1. 정의 및 현황	13
2. 공공부문 비정규직	14
제 3 절 정권별 비정규직 정책	15
1. 노무현 정부	15
2. 이명박 정부	17
3. 박근혜 정부	18
4. 문재인 정부	20
제 4 절 노동조합과 비정규직 관련 이론	24
1. 내부자-외부자 이론	24
2. 노동시장 이중화 이론	25
3. 교섭론 이론	26
4. 집단행동 이론	27
제 5 절 선행연구	28

1. 노동조합과 비정규직 고용 관계	28
2. 노동조합과 비정규직 임금 관계	33
3. 기존 연구와의 차별성	34
제 3 장 연구의 분석방법과 설계	35
제 1 절 연구 자료	35
제 2 절 연구모형과 가설설정	36
1. 노동조합 유무와 비정규직 근로조건 개선 관계	36
2. 노동조합 형태에 따른 비정규직의 정규직 전환 관계	37
3. 노동조합 형태에 따른 무기계약직 임금수준 관계	39
4. 연구모형	40
제 3 절 변수별 측정 및 분석방법	40
1. 종속 변수	40
2. 독립 변수	42
3. 통제 변수	44
제 4 절 연구설계와 방법론	47
1. 연구설계	47
2. 심층인터뷰	48
제 4 장 분석 결과	50
제 1 절 기초통계분석	50
1. 종속 변수	50
2. 독립 변수	51
3. 통제 변수	52
제 2 절 변수 분석결과	55
제 3 절 심층인터뷰 결과	59
제 5 장 결론	71

제 1 절 연구결과의 요약	71
제 2 절 연구의 시사점	75
제 3 절 연구의 향후 과제	76
참고문헌	77
Abstract	81

표 목 차

[표 1-1] 공운법상의 공공기관 유형 분류	5
[표 2-1] 연도별 노동조합 조직현황	7
[표 2-2] 공공기관의 노동조합 조직현황	9
[표 2-3] 고용형태별 근로자 현황	14
[표 2-4] 비정규직 근로자 세부 구분 현황	14
[표 2-5] 공공부문 근로자 현황	15
[표 2-6] 정권별 비정규직 정책 흐름	23
[표 2-7] 노조와 비정규직 고용에 관한 연구 문헌 요약 ...	31
[표 2-8] 비정규직 임금과 노동조합과의 선행 연구	33
[표 2-9] 기존연구와의 차별성	35
[표 3-1] 변수의 측정지표와 척도	46
[표 3-2] 심층인터뷰 사전 질문 내용	49
[표 3-3] 통계분석결과에 따른 추가 질문	49
[표 3-4] 심층인터뷰 대상자 출신 등	50
[표 4-1] 종속 변수에 대한 기술통계량	51
[표 4-2] 노동조합 유무 독립변수 빈도 분석	51
[표 4-3] 노동조합 형태별 독립변수 빈도 분석	52

[표 4-4] 변수의 빈도분석	53
[표 4-5] 변수의 기술통계량	54
[표 4-6] 노동조합 유무와 정규직 전환율의 분석	55
[표 4-7] 노동조합 유무와 무기계약직 임금수준의 분석 ...	56
[표 4-8] 노동조합 유형과 정규직 전환율의 분석	57
[표 4-9] 노동조합 유형과 무기계약직 임금수준의 분석 ...	58
[표 4-10] 심층인터뷰 1번 질문 답변	60
[표 4-11] 심층인터뷰 2번 질문 답변	61
[표 4-12] 심층인터뷰 3번 질문 답변	62
[표 4-13] 심층인터뷰 4번 질문 답변	63
[표 4-14] 심층인터뷰 5번 질문 답변	64
[표 4-15] 심층인터뷰 6번 질문 답변	65
[표 4-16] 심층인터뷰 7번 질문 답변	66
[표 4-17] 심층인터뷰 8번 질문 답변	67
[표 4-18] 심층인터뷰 9번 질문 답변	68
[표 4-19] 심층인터뷰 10번 질문 답변	69
[표 4-20] 심층인터뷰 11번 질문 답변	70
[표 5-1] 가설의 회귀분석 결과	73
[표 5-2] 회귀분석 결과와 심층인터뷰 간 검증	74

그 립 목 차

[그림 2-1] 상급단체별 노동조합 조합원수 추이	11
[그림 3-1] 연구모형	40

제 1 장 서 론

제 1 절 연구목적과 필요성

한국의 비정규직 근로자 문제는 1997년 IMF 경제위기 이후 산업구조의 변화로 경영효율성이 강조되고 근로자를 보호하는 규제들이 철폐되면서 비정규직 근로자의 수가 급격하게 증가함으로써 발생하였다. IMF 경제위기 이후 한국사회에서 비정규직의 증가는 사회적 양극화를 심화시키는 핵심적인 요인으로 작용하였다(류성민, 2015).

한국의 역대 정부는 비정규직 관련 다른 정책을 추진했다. 노무현-이명박, 박근혜-문재인 정부의 정책은 서로 출범당시의 소속 정당별 상반적인 측면이 있다. 노무현 정부는 공공부분의 비정규직을 축소하는 정책인 “공공부문 비정규직 무기계약 전환, 외주화 개선 계획”을 2007년 6월 26일 국무회의를 통해서 확정하고 2007년 10월부터 공공부문에서 7만 여명의 비정규직의 정규직화를 추진하였다. 이명박 정부에서는 2008년 ‘공공부문 선진화 계획’에 따라 공공기관이 직접 공공서비스를 제공하던 분야를 민간 위탁 및 아웃소싱방식으로 전환하면서, 정규직은 감소하고 이를 담당하는 직원의 상당수가 비정규직으로 충원되었다. 이에 따라 2008년 이후 비정규직의 수는 크게 증가하였으며, 특히 민간 위탁 및 아웃소싱의 간접형태의 비정규직의 증가세가 높아졌다. 또한 박근혜 정부의 비정규직 대책은 이전 정부와 비교할 때 비정규직 근로자를 정규직 근로자로 전환하는데 집중하는 정책을 세부적으로 시행하였는데 기관에 맞는 별도의 가이드라인을 제시하고 전환절차와 전환 후 인건비의 가이드라인을 안내하였다. 마지막으로 2017년 출범한 문재인 정부의 경우 1단계로 2017년 하반기부터 일부 직접고용 기간제 노동자들을 무기계약직 전환대상을 넓히고 간접고용 비정규직에게는 시중노임단가를 적용하여 무기계약직으로 전환 및 2020년까지 용역·파견업체의 간접고용 노동자들을 “정규직 전환”한다는 정책을 제시하였다.

비정규직 근로자 문제는 공공부문에서도 각 정권별 정책이 상이하다. 2004년 비정규직 대책이 2018년 현재까지 진행되고 있으나 공공부분의 비정규직 규모는 2006년 전체 1,553,674명, 2011년 1,690,856명, 2013년 1,760,647명을 증가하고 있다(고용노동부, 2014). 공공부분의 비정규직 근로자가 증가하는 이유는 인건비를 낮추고 경영의 효율성을 위함이라 추측된다. 특히 2008년 공공부문 선진화 계획이 시행됨에 따라 공공부분이 담당하는 역할을 민간위탁 및 아웃소싱을 시행함으로써 공공부분 정원이 감축되고, 부족한 부분은 비정규직으로 대체되었다. 이러한 결과로 2008년 이후 공공부문에서의 비정규직 근로자가 크게 증가하였다(노광표, 2010). 또한 공공부분의 비정규직 문제는 근로형태 뿐 아니라 임금의 격차에서도 나타나고 있다. 2014년 고용노동부에서 발표한 공공부분 비정규직 고용 개선대책에서 공공부분 비정규직 근로자의 전체 평균임금은 1,269,000원으로 동종 업무를 하고 있는 기관 내 정규직 근로자의 평균임금 2,114,100원과 비교하여 많은 차이가 있음을 보여주었다.

이러한 상황에서 공공기관의 노동조합은 사용자측과 임금 및 노동환경, 고용형태 협상자로 역할을 담당하고 있다. 근로자의 입장을 변호해 줄 수 있는 합법적 기구로서 노동조합은 사용자측과 노동자의 근로조건을 협상하고, 보다 좋은 환경에서 노동자들이 일할 수 있도록 사용자측과 매년 단체협약 등을 체결한다. 일반적으로 노동조합은 정규직 근로자 위주로 구성되어 있고 공공기관의 대부분의 조합원 또한 정규직이 구성원으로 속해 있다. 그러나 특히 민간위탁 및 아웃소싱업체의 비정규직의 경우 노조를 형성하기 어려운 환경에 처해있다.

기존의 연구에서 정부의 정책추진의 영향을 고려한 공공부문에서 노동조합의 비정규직의 고용안정에 대한 영향을 고려한 연구는 많이 없는 상황이다. 한승희·정지수(2016)는 상반된 이론적 토대인 내부자-외부자 이론, 교섭론 이론을 바탕으로 공공기관 노동조합의 비정규직 근로자 고용에 미치는 영향을 검증하였다. 통계적 검증결과 공공기관 노동조합은 비정규직 근로자 고용에 대하여 방임하고 있음을 확인하였다.

임금 측면의 선행연구에서 강승복(2015)은 정규직 근로자와 비정규직

근로자의 시간당 임금을 노동조합 가입유무로 세분화하여 격차를 분석하였는데 분석결과 노동조합에 가입한 정규직 근로자가 제일 임금이 높았다. 비정규직 근로자이면서 노동조합에 미가입 근로자의 임금은 정규직이면서 노동조합에 가입한 근로자 임금의 51.7%에 불과한 것으로 나타났다. 이 결과에서 우리나라 임금구조에서 노동조합의 효과가 강력하게 작용하고 있음을 확인하게 되었다. 추가적인 연구에도 노동조합이 정규직 근로자와 비정규직 근로자의 근로환경, 특히 임금격차가 벌어진다는 결과를 보여줬다. 물론 이런 선행결과는 민간기업을 대상으로 분석한 결과이기에 공공부문에서의 결과는 아직 확인하지 못한 상태이다.

또한 정부측면에서도 비정규직의 임금수준 정상화를 위해 공기업·준정부기관 예산편성지침을 통해 ‘비정규직의 정규직(무기계약직 포함) 전환 절차 결과에 의해 정규직화 되는 근로자에 대해서는 동일·유사한 업무를 수행하는 기존 정규직과 불합리한 차별이 발생하지 않도록 하되, 과도한 국민 부담이 발생하지 않도록 단계적으로 추진한다.’로 규정하여 비정규직에 대해 인건비 편성 및 집행에 있어 기관에 어느 정도의 여지를 두었다.

선행연구에서 보듯이 공공기관의 노동조합이 비정규직 근로조건 개선에 긍정적인 역할을 보이는 결과는 거의 없다. 그러나 공공기관 노동조합에서도 많은 변화가 일어나고 있다. 기존에 정규직으로만 구성되어 있는 노동조합에서도 비정규직에 대한 처우개선을 노력하고 있고, 2011년 복수노조가 합법화된 이후 비정규직을 대상으로 별도로 노동조합을 구성하는 경우와 비정규직을 기존의 노동조합에 조합원으로 받아들이는 상황이 나타났다. 이런 상황에도 공공기관의 노동조합이 비정규직이 비정규직의 근로조건에 영향을 얼마나 미칠 것인가? 조합원으로 속해 있지 않은 비정규직이 입장에서 근로조건 개선과 임금인상의 권리를 함께 주장할 것인가? 아니면 자신들의 권리를 지키는 것에만 집중하게 될까? 아울러 정부의 시책에 맞춰 노동조합은 어떻게 자신들의 권리를 행사해야 올바른 역할인건지가 이 연구의 배경이라 할 수 있다. 위 연구 질문을 바탕으로 공공기관의 노동조합이 공공기관 비정규직 노동자의 근로조건 개선에 나타나고 있는 현실을 실증적으로 분석하고자 한다.

본 연구의 문제를 정리하여 보면 다음과 같다.

연구문제 1 : 공공기관에서 노동조합의 존재여부는 비정규직의 근로 조건 개선에 영향을 미치는가?

연구문제 2 : 노동조합이 있는 공공기관에서 노동조합 형태에 따라 비정규직의 정규직(무기계약직 포함)전환에 영향을 미치는가?

연구문제 3 : 노동조합이 있는 공공기관에서 노동조합 형태에 따라 무기계약직의 임금수준 개선에 영향을 미치는가?

제 2 절 연구대상과 방법

이 연구에서는 설정된 비정규직 정책이 공공부문에 속해 있는 비정규직에 미치는 영향을 노동조합의 역할을 임금과 고용 중심으로 분석하였다. 연구대상을 확정하기 위해 우선 ‘공공기관의 운영에 관한 법률(이하 공운법)’의 공공기관의 유형을 정의한다. 2018년 기준으로 공공기관으로 정해진 기관은 총 338개이고 공기업은 35개(시장형 15개, 준시장형 20개), 준정부 기관은 93개(기금관리형 16개, 위탁집행형 77개), 기타공공기관은 210개로 구분되어 있다. 준정부기관은 직원정원이 50명 이상이고, 공기업이 아닌 공공기관 중 기획재정부장관이 정한 기관을 말한다. 준정부기관도 2018년 기준으로 국가재정법에 의해 기금을 관리 또는 기금의 위탁을 받은 기금관리형과 기금관리형 준정부기관이 아닌 위탁집행형으로 나뉜다. 기획재정부에서 관리하는 공공기관 알리오의 최근 5년간 데이터를 정기공시항목을 제공하고 있고 노동조합 현황 등은 1년의 수시공시 자료로 제공하고 있다. 본 연구는 2013년부터 2017년까지의 알리오에 공시된 데이터를 근거로 실증적으로 분석하고자 한다.

[표 1-1] 공운법상의 공공기관 유형 분류

구 분	기 준	
공기업 (35개)	직원 정원 50명 이상이고, 자체 수입액 중 총수입액의 50% 이상인 공공기관 중 기획재정부장관의 지정 기관	
	시장형 (15개)	자산규모 2조원 이상이며 총 수입액 중 자체수입액 85% 이상인 공기업
	준시장형 (20개)	시장형 공기업에 해당 아닌 공기업
준정부 기관 (93개)	직원 정원 50명 이상이고, 공기업이 아닌 공공기관 중 기획재정부장관 지정 기관	
	기금관리형 (16개)	국가재정법에 따라서 기금을 관리 또는 기금의 관리를 위탁 받은 준정부기관
	위탁집행형 (77개)	기금관리형 준정부기관에 해당 안되는 준정부기관
기타 공공기관 (210개)		공기업, 준정부기관 해당 아닌 공공기관

2018년도 공공기관 알리오(www.alio.go.kr) 자료

공공기관 경영정보 공개시스템(이하 알리오, ALIO: All Public Information In-One)은 2006년에 국민들이 공공기관의 경영과 관련된 주요한 정보를 인터넷을 통해 종합적으로 살펴볼 수 있도록 만든 시스템이다. 공공기관 경영의 투명성 및 국민 감시 기능 강화를 위한 것으로 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’ 제12조에 의거 최근 5년간의 기관 주요 경영정보를 공개하는 제도이다. 매년 정기공시와 수시공시를 통해 2018년 현재 41개의 항목을 공시하고 있으며 경영평가를 받는 전 공공기관(2018년 10월 현재 338개)가 의무적으로 공시하고 있다.

본 연구에서는 알리오 공시제도 2018년 9월 현재를 기준으로 2013년부터 2017년까지 최근 5년의 자료를 수집을 하였으며 연구과정은 다음과 같다.

제1장 서론에서는 정권의 변화와 공공부문 비정규직 대책, 공공부문의 노동조합 및 비정규직 근로자에 대한 본 연구의 주제 및 목적 등을 설정하고 연구의 범위 및 구성을 설정하였다. 제2장 이론의 배경과 선행연구

검토를 통해 노동조합, 비정규직 근로자, 정권별 비정규직 대책 등에 대한 이론적 배경과 선행연구를 정리하고 기존연구와의 차이점을 제시하였다. 제3장 연구의 분석방법과 설계에서는 연구모형과 SAS프로그램을 이용한 측정도구와 분석방법을 설명하여 실증연구의 방법과 심층면접 관련 진행방향을 서술하였다. 제4장 분석결과에서는 5년간의 데이터를 분석하여 가설에 대한 결과를 제시하였으며, 사전 질문과 회귀분석 결과에 대해 사후 심층인터뷰로 통계결과를 보완하였다. 마지막으로 제5장 결론에서는 연구의 전반적인 결과와 흐름을 요약하였고, 시사점을 도출하였다. 또한 정책적 제언 및 향후 연구방향을 제시하였다.

제 2 장 이론의 배경과 선행연구

제 1 절 노동조합

1. 노동조합 개념과 역할

노동조합은 자본주의 사회의 고유하게 노동자를 기반으로 한 자발적으로 구성된 조직이라 할 수 있다. 또한 노동자를 주체로 근로자의 경제적, 사회적 지위 향상과 근로조건 개선 및 유지를 하는 이익단체이다. ‘노동조합 및 노동관계조정법’(이하 노조법) 제2조 제4호에서는 “노동조합이라 함은 근로자가 주체가 되어 자주적으로 단결하여 근로조건 유지·개선 기타 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상을 도모함을 목적으로 조직하는 단체 또는 그 연합단체를 말한다” 라고 규정하고 있으며, 헌법 제33조 제1항에 ‘근로자는 근로조건 향상을 위하여 자주적인 단결권과 단체교섭권 및 단체행동권을 가진다’ 라고 노동삼권을 정하고 있다. 또한 노조법 제2조 4호 본문에서 노동조합은 근로자의 근로조건 유지 개선 기타 경제적 사회적 지위의 향상을 도모하는 것을 목적으로 한다고 정하고 있다. 근로조건 대표적인 사항은 임금, 근로시간, 취업의 장소와 종사

하여야 할 업무의 내용이다. 따라서 노동조합은 근로자의 노무제공과 직접 관련되는 사항의 유지개선 뿐만 아니라 근로자의 노동조건 결정과 간접적인 관련이 있는 경제적·사회적 지위의 향상을 목적으로 구성된 단체라고 볼 수 있다(박재성 외, 2011). 류재우(2005)는 근로조건과 임금의 수준 등을 결정할 때 상대적으로 사용자보다 약자의 위치에 있는 노동자들은 노동조합을 조직하여 보다 나은 위치에서 교섭을 할 수 있는 위치에 서있을 수 있다고 하였다. 이런 측면을 감안하면 노동조합이란 노동자들의 임금과 근로조건을 개선으로 하며 분배 역할을 하고 노동자들의 고충 처리 등을 노사간 합의함으로써 조직에 대한 귀속감과 성취동기를 북돋아 생산성을 향상하는 역할을 한다고 하였다. 아울러 노동자가 개별적으로는 사용자와 해결이 어려운 근무지 내 안전문제와 근무여건 등을 개선하는데도 큰 역할 또한 하고 있다고 하였다. 고용노동부가 발표한 ‘연도별 노동조합 조직현황’의 노동조합 실태를 보면 꾸준히 증가하는 추세지만 전체 노동조합 조직대상 근로자 대비 10.7% 수준에 머물러 있다.

[표 2-1] 연도별 노동조합 조직현황

구분		2015	2016	2017
노동조합수 (개)	소계	5,794	6,164	6,239
	연합단체	68	61	62
	단위노조	5,726	6,103	6,177
조합원수 (명)	소계	1,938,745	1,966,881	2,088,540
	남자	1,456,255	1,525,322	1,600,226
	여자	482,490	441,559	488,314
조직대상근로자 (천명)	소계	19,027	19,172	19,565
조직률 (%)	소계	10.2	10.3	10.7

출처 : 고용노동부(2018년 12월 기준) 자료

2. 복수노동조합 제도

복수노조란 하나의 사업장 내에 여러 개의 노동조합이 존재할 수 있도록 법적으로 허용한 것으로 정의할 수 있으며, 이를 통해 기존 노동조합과 다른 견해나 불만이 있는 노동자에게 ‘결사의 자유’를 보장한다고 볼 수 있다. 하지만 복수노조가 허용되기 전까지는 ‘사업장 단위 복수노조금지’로 노동조합 설립의 자유는 아주 제한적으로 보장되고 있었다. 이명박 정부 시절인 2011년 7월부터 노동조합 및 노동관계조정법이 개정되면서 노동자들은 사업장에서 2개 이상의 노동조합을 자유롭게 설립하여 복수로 가입할 수 있게 되었다. 김상호(2012)는 복수노조·교섭창구 단일화 개정 내용의 평가에서 기존 노조가 다른 조직의 설립을 제한하여 노조활동을 하지 못했던 근로자가 자유롭게 자신이 원하는 노조를 선택하거나 새로 노조를 설립할 수 있게 했다는 것은 큰 변화라 할 수 있겠다. 하지만 복수노조 허용과 함께 도입된 ‘교섭창구 단일화제도’에도 단점은 있다. 노동자들이 노동조합을 만든 이유는 단체교섭권 실현에 그 의미가 있는데 단체교섭의 효율성과 사업장 내에 노사관계의 안정이라는 명분으로 교섭창구를 단일화를 하는 절차는 복수노조의 순기능이 차단될 수 있는 문제점이 있다. 이러한 교섭창구 단일화 제도의 도입으로 소수 노동조합의 경우 단결권은 보장되지만 단체교섭권과 단체행동권을 행사할 수 없게 되어 복수노동조합 제도의 본래 취지와 의미에는 제한적이라 볼 수 있다.

3. 공공기관 노동조합

공공기관은 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’ 제5조에 의거 총 5개(시장형/ 준시장형 공기업, 기금관리형/ 위탁집행형 준정부기관, 기타공공기관)로 구분되며, 그 외에 ‘지방공기업법’에 따라 지방직영기업, 지방공사, 지방공단 등이 있다. 공공기관의 근로자 신분은 공무원이 아닌 민간인이므로 해당 기관장과 근로자간의 직접적인 근로관계를 체결한다. 공공기관

근로자는 별도의 제한 없이 노동3권이 인정되지만 ‘노동조합 및 노동관계조정법’에 따라 공익사업에 해당될 경우에는 쟁의조정상의 제한규정을 적용 받아 실제로 쟁의권 행사가 제한될 여지가 높다(하재룡, 2000). 공공기관 근로자들의 노동3권은 법률에 의해서는 완벽하게 보장되어 있는 것처럼 보이지만 실제 정부는 다양한 제도적 장치를 통해 노사관계에 있어 광범위하게 개입하는 상태이다. 즉, 정부는 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’에 근거하여 i)예산편성 및 집행 ii)이사회 운영 iii)공공기관 경영성과평가 등을 활용해 정부투자기관의 노사관계에 적극적으로 관여한다(임상훈·배규식·강병식, 2004).

‘공공기관의 운영에 관한 법률’에 근거한 ‘공공기관 예산편성지침’은 매년 공기업의 임금인상 가이드라인을 제시하고 있다. 따라서 매년 진행되는 공공기관 임금관련 교섭은 예산지침으로 하달된 정부의 가이드라인 내에서 배정된 예산의 항목별 분배과정에 한정되어 있다. 과거에는 각종 수당의 조정 및 인상을 포함하는 추가협약을 통해 예외적인 임금인상 효과를 얻는 경우도 많이 있었지만 정부가 총액인건비제도를 시행하면서부터 이러한 교섭마저도 제약되었다. 또한 대부분의 공공기관에서는 노사 교섭 결과를 이사회에 승인을 받도록 의무화하고 있으며 노사가 합의한 단체협약과 임금협약이 이사회에서 부결될 경우, 노사관계가 극심한 갈등을 통해 악화될 가능성이 높다. 그 결과 노동조합에서는 기관내의 경영진과의 단체교섭을 실효성이 없다고 판단하여 공공기관의 실질적인 사용자인 정부를 직접 교섭상대로 하는 대정부 교섭을 추진하기도 한다.

[표 2-2] 공공기관의 노동조합 조직현황

(단위 : 명)

구 분	기관수	근로자수 (A)	유노조 기관수 (노조수)	조합원수 (B)	가입률 (B/A)
총 계	468	332,155	325 (435)	228,128	68.7%

출처 : 노용노동부(2016년 1월 기준)

4. 상급단체

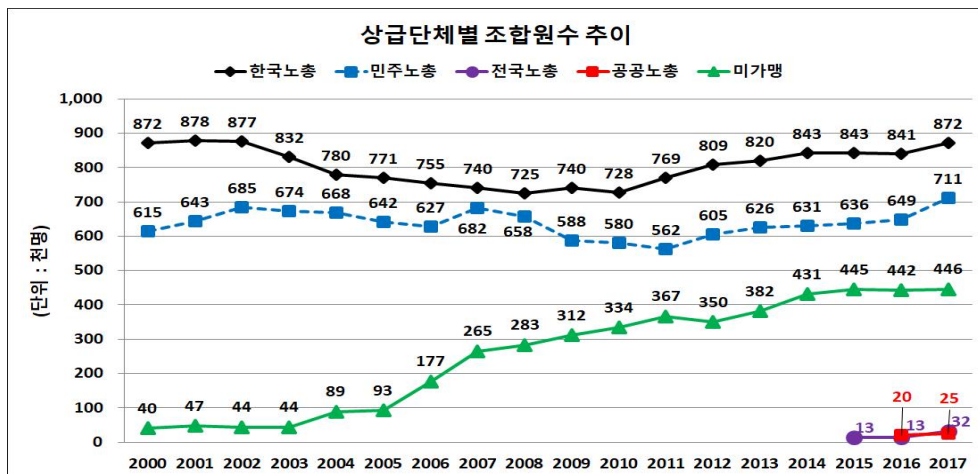
기본적으로 노사관계는 근로자와 사용자가 집단적인 힘을 배경으로 대등한 입장에서 임금, 복리후생 및 근로조건에 대하여 교섭하는 거래관계로 볼 수 있다. 그리고 노동조합의 목적 가운데 중요한 항목인 근로조건 유지·개선을 위한 임금협상이나 단체협상을 해야 한다. 상급단체에 가입되어 있는 노동조합과 그렇지 않은 미가맹 노동조합의 차이는 아마 임금협상이나 단체협상의 방향 등이라 볼 수 있다.

한국노동조합총연맹(이하 한국노총)은 1946년에 결성된 대한독립촉성노동총연맹으로 시작하여, 당시 반공투쟁과 근로자의 복리증진을 위하여 결성되었다. 이후 1953년 노동조합법을 포함 노동3법이 제정·공포됨에 따라 대한노총으로 개칭하고 변화를 추구하였으나 정부에 종속적인 어용노조 성향이 많았다. 4·19 민주화혁명 등을 통한 노동자들의 임금인상과 어용노조의 민주화 운동을 진행하며 대한노총을 재편성하고 전국노동조합협의회와 통합하여 1960년도에 한국노총을 세웠다. 1970년대에 이르러 한국노총은 노동운동을 제한한 정부의 체제를 이겨내지 못하고 온건한 의견만 제시하며 예전의 어용성격을 유지하였고 1980년대에 들어서서는 한국노총 지도부 내에서도 어용성을 변화하고자 하였으나 크게 달라진 것은 없었다.

전국민주노동조합총연맹(이하 민주노총)은 1987년 6월 민주화 운동, 노동자 대투쟁 등을 진행하며 친정부적 노동운동을 했던 한국노총의 한계를 이겨내고자 새롭게 만들어진 노동조합의 상급단체이다. 기존의 노동조합의 민주화 추구 및 민주노조 건설을 주장한 노동조합들은 유일한 전국 조직이었던 한국노총을 거부하고 1990년 초제조업 노동조합을 기반으로 전국노동조합협의회를 만들었다. 1995년 후반쯤 민주노총 창립대의원대회를 개최하고 총 862개 노조 내 42만여 명의 조합원의 조직으로 정식 노조로 출범하였다. 임금 및 단체협약 갱신, 노동조합 경영참가 관련 전국적인 투쟁과 근로소득세율 인하 정책 등 노동자 관련된 여러 방면에서 사회개혁 활동을 추진하였다. 제 3노총에는 국민노총과 전국노총이 있는

데 이 중 2011년도에 만들어진 국민노총은 서울메트로 노조를 기초로 ‘실용노선’과 ‘탈이념’을 근본으로 출범했지만 2014년 12월 한국노총으로 노동계의 분열을 종식을 명분으로 약 3년 만에 1국 1노총 시대를 열기 위해 통합되었다. 전국노총은 건설플랜트 현장 근로자와 운송근로자 등을 조합원으로 2015년 9월에 설립된 제 3노총이며 중소기업 근로자와 비정규직 근로자를 위한 노동조합으로 활동하고 있다. 2017년도 고용노동부에서 발표한 상급단체별 노동조합 조직현황을 보면 아래 그림과 같다.

[그림 2-1] 상급단체별 노동조합 조합원수 추이



※ 조합원수 추이 : 한국노총 872,923명(41.8%), 민주노총 711,143명(34.0%), 미가맹 446,612명(21.4%), 전국노총 32,771명(1.6%), 공공노총 25,091명(1.2%) 순

5. 공공부문과 민간부문 노동조합

‘노동조합 및 노동관계조정법’ 제2조에서 노동조합은 근로자가 주체가 되어 자주적으로 단결하여 근로조건의 유지·개선하고 근로자의 경제적·사회적 지위 향상인 조직 단체이라 하였다. 근로자의 사회적·경제적 지위 향상이라는 노동조합의 근본 목적은 민간 또는 공공부문을 불문하고 차이가 없는 것이다. 하지만 그 형성 및 운영은 공공부문에 대한 법률적, 제도적 영향요인으로 인하여 민간부문과 차이가 발생한다. 하재룡(2000)

은 공기업의 근로자의 신분은 공무원이 아닌 민간인이므로 당해 기관장과 근로자간 순수한 근로관계 계약이 체결되고 근로자는 별도의 제한 없이 노동3권이 인정되지만 정부는 관계법령을 활용하여 공기업 노사관계에 다양한 영향력을 행사한다고 주장한다. 공기업은 ‘노동조합 및 노동관계조정법’에 따라 공익사업에 해당될 경우 쟁의권 행사가 제한 될 여지가 있고, 정부는 ‘공공기관 운영에 관한 법률’을 통해 예산편성 및 집행, 이사회 운영, 경영성과평가 등 공기업 경영에 간여하여 노조의 자율성을 침해하는 것이다. 임상훈·배규식·강병식(2004)은 공공부문에 대한 정부 소유와 복잡한 지배구조는 노동조합의 조직설립 및 운영, 정부와 노동조합 간에 영향을 미쳐 공공부문과 민간부문의 노동조합의 차이를 발생하게 된다고 하고 있다. 이러한 정부 소유와 복잡한 지배구조는 기관장이 사용자로서 정당한 법률적 역할을 수행할 수 없도록 저해하며 정부의 정책에 따라 기관 경영방침이 결정되기 때문에 정부가 실질적인 사용자가 되는 것이다. 또한 많은 연구들이 정부 소유와 지배구조로 인하여 공공부문 노사관계의 단체교섭, 임금교섭 등의 갈등이 발생하고 안정적인 노사관계를 방해한 다고 언급하고 있다(노광표·이정봉, 2007; 임상훈 외 2인, 2004; 박영범·이상범, 1990). 이러한 공공부문 노동조합의 법률 및 제도적 차이로 인해 민간부문과 구분되는 여러 가지 특징이 있다.

첫째, 기관평가, 임금인상, 근로조건 등 정부의 폭넓은 경영개입에 따라 실질적인 사용자가 정부라는 점이 민간부문과 명확히 구분된다. 정부가 직접적인 사용자로 나서거나 공공기관의 일상적 경영에 관여하지는 않지만 정부 소관부처가 법령에 따라 각종 경영지침을 하달하면 기관에서는 거부할 수가 없다. 이러한 관계로 인해서 공공부문 노사관계는 정치적 영향력에서 자유롭지 못하고 노사협상에서 사용자의 개념이 모호해지는 특징을 가진다.

둘째, 민간부문의 자유로운 노동 3권 행사와 달리 공공부문에서는 국민의 생명·건강, 신체의 안전과 일상생활을 현저하게 위태하게 하는 업무에 대해서는 필수유지업무제도를 통해 일정하게 단체행동권을 제한하는 제약을 받고 있다.

셋째, 공공부문이 생산하는 공공재와 서비스로 인해 국민생활에 미치는 영향력이 크다. 이 때문에 공공부문 노동조합의 단체행동은 민간부문에 비해 여론의 관심이 높고 비판의 대상이 되기 쉽다.

제 2 절 비정규직 근로자

1. 정의 및 현황

비정규직이라는 명칭의 사전적 의미는 ‘정규직’이 아닌 모든 노동자를 통칭하는 것으로 간주할 수 있다. ‘정규직’은 일정한 표준 고용관계를 맺은 노동자를 의미한다. 이원희(2001)는 조금 더 명확하게 정규직을 정의하였는데, 풀타임(8시간, 1일)으로 근로하고, 월급으로 임금을 받으며 상시 5인 이상의 규모에서 일하면서 해고의 제한 등으로 보호되고, 근무기간에 따라 임금 수준을 결정하고, 단체교섭을 통해 노동조건이 결정되는 형태를 정규직으로 정의하였다.

장신철(2012)은 통상적으로 표준적인 근로시간(09시~18시) 동안 근로하며, 고용기간에도 제한이 없는 근로계약을 표준근로계약으로 간주하였고, 표준 근로계약에서 하나 이상 벗어날 경우 비정규직으로 정의하였다.

2001년에는 노사정위원회회의 비정규직특별위원회에서 비정규직 관련 법령을 제정 또는 개정하였는데, 노사정위원회에서 비정규직 개념을 우리나라 특성을 감안한 고용계약기간, 근로제공의 방식, 고용의 지속성, 근로시간 등 국제적 기준 등 다양한 기준에 따라 파악해야 한다고 하였다.

우리나라의 비정규직은 일단 고용형태에 따라 정의된 것이기에, 한시적 또는 기간제 및 단시간 근로자, 파견/용역/호출 등의 형태로 종사하는 근로자로 한정하였다(노사정위원회, 2003).

2003년 비정규직에 관련 사회적 합의가 이루어진 후 우리나라의 비정규직의 재직 규모의 변화를 보면, 2018. 8월 국내의 비정규직 노동자는 661.4만 명으로 전체 임금근로자 2,004만명 대비 33%에 이르고 있으며 2018년 현재 고용형태별 근로자 현황은 아래와 같다.

[표 2-3] 고용형태별 근로자 현황

구분	2013. 8	2014. 8	2015. 8	2016. 8	2017. 8	2018. 8
◦ 임금근로자 (천명)	18,403	18,992	19,474	19,743	20,006	20,045
- 정 규 직 (천명)	12,426	12,869	13,166	13,262	13,428	13,431
- 비정규직 (천명)	5,977	6,123	6,308	6,481	6,578	6,614
.임금근로자대비(%)	(32.5)	(32.2)	(32.4)	(32.8)	(32.9)	(33.0)

출처: 고용노동부, '18. 8월 경제활동인구조사, 근로형태별 부가조사 결과.

2. 공공부문 비정규직

노무현 정부인 2004년부터 공공부문 관련 비정규직 대책은 시작되었는데 2년 이상 계속 근로자에게 기간의 정함이 없는 근로자로 전환하는 것이 주요 정책이었다. 정부에서 예전과 비슷한 대책을 할 수밖에 없었던 사유로는 고용안정과 비용부담을 완화의 두 가지 목적의 충족을 위해서였고, 2017년 출범한 문재인 정부에서도 이 기조를 유지하고 있다. 2017년 7월에 발표된 ‘공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인’을 세부적으로 살펴보면, 용역 근로자를 정규직 또는 무기계약직으로의 직접 고용으로 전환하되, 정부의 비용부담을 감안하여 호봉제 제도를 제외한 직무급 도입을 권고하였다. ‘동일 노동 동일임금 지급’의 대원칙을 내세웠지만, 정부의 비용 완화를 위한 조치로 밖에 안 보인다. 공공부문 총인원은 2017년 기준 217만명으로 집계되었으며, 이 가운데 비정규직은 전체의 19.2%인 41.6만명(기간제 24.6만명, 파견·용역 17.0만명)으로 구성되어 있다.

[표 2-4] 비정규직 근로자 세부 구분 현황

(단위 : 만명)

총인원	정규직	비정규직	일시간형	상시지속		
					기간제	파견·용역
217	175.4	41.6	10.0	31.6	15.2	16.4

※ 일시간월 인원 : 계절적 업무와 한시 사업 및 육아 휴직/군입대 등 휴직을 대체하는 인원, 반복참여가 제한되는 재정지원 일자리사업 등

출처 : 고용노동부, '17년 10월 공공부문 비정규직 특별실태조사 결과 및 연차별 전환계획

또한 공공부문의 부문별로 살펴보면 공공기관·교육기관이 전체 비정규직의 67% 차지하고 있다. 공공기관을 보면 전체 파견·용역의 61%로, 교육기관은 전체 기간제의 39%로 구성되어 있다.

[표 2-5] 공공부문 근로자 현황

(단위: 천명)

구분	총인원	비정규직			
		총계		기간제	파견·용역
합계	2,170	416	19.2%	246	170
중앙부처	514	37	7.1%	21	16
자치단체	429	84	19.6%	71	13
공공기관	474	152	32.0%	47	105
지방공기업	75	18	24.1%	11	7
교육기관	678	125	18.5%	96	29

출처: 고용노동부, '17. 6월 공공부문 비정규직 근로현황

제 3 절 정권별 비정규직 정책

1. 노무현 정부

가. 2004년 공공부문 비정규직 대책

2004년 대책에서는 공공부문의 비정규직 문제에 대한 기본적인 대책 방향을 정부기관과 공기업·산하기관으로 나누어 공무원화, 상용화, 처우 개선, 근로조건 보호 등 4가지 정책방향을 제시하였다. 공무원이 담당해

야 할 업무를 수행하는 직종은 인원의 증원을 통해 공무원으로, 공무원
화하기 어려운 상시적 업무에 종사하는 비정규직은 상용직으로 전환시키
겠다는 방안이다. 또한 적절한 직무분석을 통해 비정규직 사용을 허용하
되, 민간부문의 동종 업무 종사자 수준까지 처우를 개선해 주고, 용역근
로자의 근로조건 보호를 위한 정책을 추진하는 방식이다.

나. 2006년 공공부문 비정규직 종합대책

2006년 대책에서는 ‘비정규직 남용 방지와 불합리한 차별 해소’를 대책
으로 설정하였다. 이를 실현하기 위하여 i)계약기간을 반복 갱신 후 기
간제근로자의 상시적·지속적 업무에 대해 ‘기간의 정함이 없는 근로자’
로 정하며, ii) 임금과 기타 근로조건 등에서 불합리한 차별 부분을 해
소하고, iii) 행정지도와 점검 등을 하여 위법/탈법적 비정규직 사용을 방
지하며, iv) 원칙의 합리화로 외주근로자의 기본의 근로조건을 보호한다
는 네 가지 기본방향을 설정하였다.

1) 비정규직 사용관행 개선

2006년 대책의 핵심적인 내용으로 상시적·지속적 업무에 대해서는 원
칙적으로 ‘무기계약근로자’가 담당토록 하고, 명백하게 기간을 정하여 사
용할 합리적인 이유가 있을 때에만 기간제근로자를 사용해야 한다는 기
간제근로자 사용원칙을 제시하였다.

2) 비정규직 관련 차별요인 해소 및 처우개선

당시 국회에서 논의 중이었던 비정규직을 위한 ‘기간제 및 단시간근로
자 보호 등에 관한 법률’ 등 관련법에 포함될 차별시정에 미리 대비할
것과 저임금 근로자 임금수준을 인상할 수 있도록 예산편성 방식을 개선
할 것을 밝히고 있다.

3) 위법·탈법적으로 비정규직을 사용할 경우 지도·감독 강화

노동 관계법의 준수, 사회보험 가입을 지속적으로 지도·점검할 것과
공공기관별로 인사노무담당자에 대한 노무관리 교육체계를 구축하고, 비
정규직의 특성을 감안하여 퇴직연금제 채택을 적극 지도하며, 그 실적을

정기 점검할 것을 밝히고 있다.

4) 합리적인 외주화(간접고용) 원칙 정립

2004년 대책과 비교해 가장 특징적이라고 할 수 있는 것으로 기관의 업무를 ‘핵심업무(또는 본연의 업무)’와 ‘주변업무(또는 부가업무)’로 구별하고 ‘핵심업무’에 대해서는 공공기관이 직접 수행하며, ‘주변업무’에 대해서는 외주화를 허용하는 외주화 대상업무 선정원칙을 세우고, 외주화 타 당성 여부에 대하여 점검할 것을 대책으로 제시하였다.

2. 이명박 정부

가. 2011년 공공부문의 비정규직 고용개선 대책

2011년 대책은 합리적 고용관행 정착, 복지확충 및 처우개선, 청소용역 등을 포함한 외주근로자의 근로조건 개선, 비정규직의 고용 개선 관리, 근무평가 체계 구축 등 4가지 부분으로 이루어져 있다.

1) 합리적 고용관행 정착

2011년 대책에서는 이전 노무현 정부의 2006년 대책과 마찬가지로 상시·지속적 업무 종사자의 원칙적 무기계약직 전환 및 채용계획을 제시하고 있다. 여기에서 상시·지속적 업무 종사자인지 여부는 ‘2년 이상 계속되고, 향후에도 지속되는 업무’인지 여부로 판단하는 것으로 하였다. 다만 해당되는 모든 대상이 전환대상자가 되는 것은 아니고 직무분석·평가 기준에 따라 기관별로 일정기준 해당자를 전환하는 것으로 하였다. 또한 비정규직으로 근무하다가 정규직으로 고용할 경우 비정규직 근무경력을 인정하는 것으로 하였다.

2) 복지확충 및 처우개선

맞춤형 복지제도에 대해서 근무기간 등을 고려하여 복지포인트를 지급할 것과 조리사·교육보조 등 학교종사자 및 우편물구분원의 처우개선을 제시하고 있다.

3) 청소용역 등 외주근로자 근로조건 개선

외주근로자 근로조건 개선과 관련해서는 청소·경비 등 단순업무 외주 시 근로자 보호지침을 마련하고, 청소용역을 직영으로 전환하거나 사회적기업 위탁 시 지원할 수 있도록 하였다. 아울러 용역업체에 대한 근로조건 준수 근로감독을 강화하는 한편, 표준계약서 보급·활용 등의 내용으로 되어 있다.

4) 비정규직 고용개선 관리 및 평가체계 구축

공공부문 비정규직 고용구조 공시제를 확대하고 공공부문 비정규직 실태조사를 정기화하는 내용을 담고 있다.

나. 2012년 공공부문 비정규직 관련 ‘상시·지속적 업무 담당자의 무기계약직 전환기준’ 등 고용개선 추진지침

1) 개요

이명박 정부의 2011년 대책에 이어 다음해에 발표된 ‘상시·지속적 업무 담당자 무기계약직 전환기준’을 포함 공공부문의 비정규직 고용개선 추진지침(이하 ‘2012년 지침’이라 한다)은 2011년 대책에서 제기된 4가지 기본방향에 대한 구체적인 기준을 정하는 것을 목적으로 하고 있다.

2) 지침의 내용(‘무기계약직 전환 기준’을 중심으로)

2012년 지침에서는 복지포인트 및 상여금 지급 기준, 무기계약직 전환 기준 마련, 용역근로자 근로조건 보호지침 마련, 기관별 비정규직 고용개선 기능 강화, 정규직 채용 시 비정규직 경력 인정 등을 포함한 내용을 담고 있다.

3. 박근혜 정부

가. 2013년 공공부문 비정규직 고용개선 대책 보완지침

2013년 대책은 기존 정부대책을 일부 보완하는 형식을 취하고 있고, 구체적으로 상시·지속적 업무의 정규직(무기계약직 포함) 전환 지속 추진(상시·지속적 업무 판단 기준 포함), 간접고용을 직접고용으로 전환할 경우 컨설팅 등 지원과 추진체계 및 행정사항에 대한 일부 변경 및 구체화 내용을 담고 있다.

나. 2014년 비정규직 종합대책

1) 대책의 배경

박근혜 정부는 2013년 대책발표 이후 전반적인 비정규직 종합대책 (이하 ‘2014년 대책’이라 한다)을 11월에 발표한 후, ‘비정규직 관련 문제 해결은 공공부문을 통한 선도 등을 담은 정부의 노력과 노사간 양보 및 협력이 필수’라는 점을 강조하여 그 내용 속에 공공부문 비정규직 고용개선과 관련된 몇 가지 정책을 제시하였다.

2) 대책의 내용

2014년 대책은 원칙적으로 ‘2015년 연말까지 65,000명에 달하는 상시·지속 업무에 대해서 정규직으로 전환을 추진한다.’의 방향으로 종전 대책을 계승하고 있지만, 정규직 전환정책과 더불어 기관별 특성을 감안하여 비정규직을 일정 규모 이하로 제한하였다. 그리고 2013년 대책에서 처음 제기되었던 비정규직 사용기간 관련 예외사유에 해당하는 경우에도 정규직으로 전환을 추진한다는 내용 안에 ‘관계부처 협의’라는 조건을 삭제하는 대신에 단순히 ‘기관의 필요 시’에 전환이 가능하도록 하였다.

다. 공공부문 비정규직 고용개선 대책(2016년 2월)

박근혜 정부는 상시·지속적인 업무에는 정규직(무기계약직 포함)을 고용하는 관행을 정착시켜 나간다는 정책방향 하에 2014년의 대책에서

처음 문제제기한 기간제근로자를 정원 내 일정 목표비율 내 사용하도록 제한·관리한다는 이른바 목표관리제가 2016년부터 시행된다는 점을 밝히고, 그 대상을 공공기관 및 지방공기업으로 정하였다. 그리고 신설업무라도 향후 지속될 것으로 예상되면 ‘과거 2년 이상 지속’ 요건을 채우지 못하더라도 상시·지속 업무로 판단, 정규직으로 채용하도록 유도해 나가게 하였다. 또한 비정규직의 처우개선과 관련해서는 맞춤형 복지제도, 상여금 등의 제도를 확대할 것 등의 내용을 담았다. 그리고 공공부문 소속 외 근로자(용역, 파견)의 합리적인 운영방안을 검토하고, 근로조건 보호를 강화한다는 내용을 밝혔다.

4. 문재인 정부

가. 2017년 공공부문 비정규직 근로자의 정규직 전환 가이드라인

1) 전환 대상 기관

기존 중앙부처, 공공기관, 지방자치단체, 지방공기업, 국공립 교육기관(852개소)에 대해서는 1단계로 2017년 7월 가이드라인 발표 직후 정규직 전환을 추진하고, 2단계로 기존 대상기관에 더해서 자치단체 출연·출자기관, 공공기관·지방공기업 자회사로 확대하였다.(2018년 상반기) 그리고 민간위탁 기관의 이후 실태조사를 거쳐 별도의 전환기준을 마련하여 전환을 추진하는 것으로 하여 전환대상기관을 확대하였다.

2) 정규직 전환 대상

2017년 가이드라인은 정규직 전환 대상 비정규직으로 기간제근로자 뿐만 아니라, 파견·용역근로자를 모두 포함하도록 하였다. 다만, 15시간 미만 초단시간 근로자의 경우에는 원칙적으로 정규직 전환 대상이나 근로일의 예측이 곤란하거나 근로일이 주1일 등의 전환이 곤란한 사유의 경우에는 예외로 할 수 있도록 하였다.

3) 정규직 전환 기준

기본적으로 비정규직이 수행하는 업무를 기준으로 상시·지속적 업무에 해당하면 원칙적으로 정규직으로 전환해야 한다고 밝혔다. 다만 생명·안전업무는 비정규직을 사용할 경우 업무 집중도, 책임의식 저하로 사고 발생 우려가 있으므로 상시·지속적 여부와 관계없이 직접 고용해야 한다는 원칙을 밝혀, 비정규직 근로자보호에 사용사유제한의 내용을 처음으로 제시하였다.

4) 정규직 전환 결정기구

정규직 전환을 결정하는 기구로 기간제와 파견·용역을 구분하여 예정하고 있는 것이 특징이다.

5) 전환 시기

전환 시기에 대해서는 기간제의 경우 정부의 정규직 전환 로드맵 발표 이후 신속히 전환하도록 조치하고, 파견·용역의 경우에는 민간 업체의 예기치 않은 피해를 예방하기 위하여 민간 업체와의 계약이 종료되는 시점을 기준으로 하도록 하고 있다.

6) 무기계약직 등 처우개선과 차별해소

상시·지속업무 신설 또는 결원 발생시 처음부터 정규직으로 고용하는 원칙을 확립하고, 무기계약직을 적합한 명칭으로 변경(공무직 등)하도록 하여 조직융화 및 사기 진작을 유도하게 하였다. 그리고 처우개선에서는 복리후생적 금품은 차별 없이 지급하도록 하였다.

나. 2017년 7월 정규직 전환 가이드라인 발표 이후 계약기간 만료 도래자에 대한 조치요령(2017년 8월)

1) 배경

2017년 고용노동부의 가이드라인 발표 후 8월에 전환 대상자 확정 전

계약 기간이 만료되는 기간제근로자에 대한 계약해지와 관련한 조치요령을 전달할 필요성이 있어 별도의 조치요령을 발표하였다.

2) 조치 요령

일단 정규직 전환심의위원회를 신속히 구성하도록 하여 논란을 최소화하고, 계약만료 기간제근로자의 근무기간이 2년 미만일 경우에는 계약기간을 2년의 범위 내 잠정 연장 한 후 전환심의위원회의 최종 결정에 따르는 것으로 정하였다.

만약 계약연장을 할 경우 전환 대상이 명백하고, 경쟁채용의 대상이 아니라고 판단되는 경우에는 계약기간을 잠정적으로 연장하고 이후 전환심의위원회의 결정이 나면 그에 따라 전환 조치하며, 전환 대상 여부가 불분명하거나 전환 대상은 명백하더라도 경쟁채용이 적용되는지 여부가 불분명한 경우에는 일단 계약만료 조치를 하되, 추후 전환대상이 된 경우에는 반드시 전환대상으로 포함하였다. 또한 경쟁채용인 경우 별도로 대상자에게 연락하여 채용 과정 중 배제되는 경우가 없도록 조치하게 하였다.

다. 2017년 9월 공공부문 정규직화 추진 관련 추가지침

고용노동부는 2017년 9월 22일 공공부문 정규직화 추진과 관련하여 추가적인 지침을 내놓았고, 거기에는 예산 및 정원, 전환 이후 임금체계, 전환 이후 임금수준, 고령자 친화직종인 청소·경비 종사자 전환 시 조치요령 등에 관한 내용을 담고 있다.

첫째, 전환 이후 임금체계와 관련해서 전환 이후 임금은 ‘직종별 동일 가치노동 동일임금’체계 취지가 반영될 수 있도록 하고, 기존의 호봉제 임금체계를 일률적으로 따르지 않도록 주의해야 한다.

둘째, 전환 이후 임금수준과 관련하여 기관 형평 등을 감안하여 고용안정과 처우개선을 병행하거나 단계적 추진도 가능하다.

셋째, 고령자 친화직종인 청소·경비 종사자 전환 시 조치요령으로 청소·경비 종사자 상당수가 60세 이상임을 감안하여 정년을 65세로 설정할 것을 권고하였다.

[표 2-6] 정권별 비정규직 정책 흐름

구 분	공공부문 비정규직 대책 주요 내용
2004. 5. (노무현 정부)	<ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체 환경미화원, 도로보수직의 무기계약직화, 노동부 직업상담원 자동 계약 갱신 - 사무보조원과 교무보조원을 1년 단위 계약직 운영, 교육부 조리종사원의 근로조건 개선 - 중앙부처 사무보조원 중 상시 필요인력에 대해서 기타직 보수로 운영 - 정통부 상시위탁집배원, 사서, 교육부 영양사 공무원화, 근로복지공단 정원 확대 등
2006. 8 (노무현정부)	<ul style="list-style-type: none"> - 상시.지속적 업무에 2년 이상 사용한 기간제근로자를 무기계약직으로 전환 - 비정규직 사용 관행 개선 : 비정규직 관리규정 마련 후 비정규직 인력과 예산을 통합관리 (비정규직의 방만 운영 지양) - 차별요인 해소 및 처우 개선 : 청소, 경비 등 업무에 종사하는 저임금 근로자의 임금을 유사 동종 업무를 하는 민간 근로자와 비교하여 합리적인 수준의 예산 편성 - 합리적 외주화 원칙 : 시장임금을 기준으로 한 노임단가 산정, 외주화의 타당성 점검 후 불합리한 외주는 직접 수행 전환
2011.11 (이명박 정부)	<p>정규직 전환 기준 구체화</p> <ul style="list-style-type: none"> - 업무 수행능력, 근무실적, 업무수행 태도 등 평가 후 전환 - 상시.지속적 업무에 2년 이상 계속 근로
2013. 9 (박근혜 정부)	<ul style="list-style-type: none"> - 상시.지속적 업무를 수행하는 비정규직의 공정한 평가를 통한 정규직으로 전환 - 무기계약직에 대한 처우개선으로 맞춤형 복지포인트 지급 - 도시내 노임 단가 적용한 외주 비용 책정
2017. 7 (문재인 정부)	<ul style="list-style-type: none"> - 공공부문에서 간접고용(용역, 파견)을 하는 경우 비정규직의 직접 고용 (자회사 설립 가능) - 명절상여금, 식비 등 근로조건 개선 지급 - 전환심의위원회 및 노사전문가협의체를 통한 전환절차 - 상시. 지속적 업무에 비정규직 사용 금지

출처 : 고용노동부 [www. moel.go.kr](http://www.moel.go.kr)

제 4 절 노동조합과 비정규직 관련 이론

노동조합이 비정규직 근로자의 고용에 미치는 영향에 대한 다양한 논의와 연구가 존재하며, 대부분의 연구는 민간기업을 대상으로 한 연구였다. 또한 노동조합이 비정규직 근로자의 고용을 적극적으로 반대하는 역할을 한다는 이론과, 이와는 대조적으로 노동조합이 비정규직 근로자의 고용에 적극적 및 암묵적으로 찬성한다는 이론도 존재한다. 따라서 민간기업을 대상으로 연구한 이론을 파악하고 공공부문의 이론을 적용하여, 공공부문에서도 해당 이론에 따라 노동조합이 비정규직 근로자의 고용형태 및 평균임금수준에 미치는 영향을 파악하고자 한다.

1. 내부자-외부자 이론

이 이론은 노동조합원들은 내부자인데, 이들은 그들의 이익보호를 위해 외부자의 진입을 제한하고 내부자의 규모를 적게 유지하기 위해 노력한다는 것이다. 즉, 내부자-외부자(Insider-Outsider) 이론에 의하면, 노동조합은 비정규직의 활용을 적극적으로 시행할 것이 예상된다. 내부자들은 외부자의 이익보다는 내부자인 자신의 이익만을 추구하려는 경향이 있기 때문이다. 또한 교섭 과정에서 외부자인 비조합원의 활용을 효과적으로 제한하기 위한 선택을 한다(Solow, 1985). 한국의 상황에 이 이론을 통하면 정규직으로 대부분 구성된 노동조합이 내부자에 해당하는 정규직조합원들의 이익극대화를 위해 정규직의 신규채용은 억제하며 외부자인 비정규직의 고용을 늘리고자 할 것으로 추측해볼 수 있다. 공공기관의 대부분은 정년이 보장된 정규직으로만 구성된 근로자가 대부분이기에 노동조합에 가입한 정규직 근로자들의 이익 극대화 추구로 인해 비정규직의 정규직 전환을 억제하거나, 심지어 정규직의 신규채용조차 억제한다. 따라서 외부자인 비정규직 고용을 확대하려고 한다. 사용자 또한 노동조합의 조직률 억제를 위해 비정규직의 채용을 늘리고자 할 것이다(Osterman, 1994, 2003; 박우성·박재용, 2005; 김수완·안상훈, 2013; 김정

우, 2014; 한승희·정지수, 2016 재인용). 따라서 내부자-외부자 이론은 기존 공공기관 내 조합원의 임금상승 등을 위한 이기적인 행동이 실업을 줄이는 데 걸림돌이 되고, 외부자인 비정규직의 확대를 추구하고 비정규직의 노동조건 개선에 소극적이다.

2. 노동시장 이중화 이론

내부자-외부자 이론과 유사한 이론으로 노동시장의 이중화론이 있다. 이 이론에 따른 노동시장의 이중화는 고용 안정, 높은 임금과 보다 나은 노동조건, 승진 기회, 직무의 단계(job ladder) 등이 보장되는 1차 노동시장과, 불안정한 고용, 상대적으로 낮은 임금과 열악한 노동조건, 승진 기회 부족, 사적인 노사관계 등의 특징을 지닌 2차 노동시장이라는 서로 다른 관계로 이루어진 두 노동시장으로 구성된다(Dickens & Lang, 1985; Reich, Gordon, & Edwards, 1973). 또한 노동시장 이중화는 외부자와 내부자 시장, 혹은 중심 부문(core sector)과 주변부 부문(periphery sector)으로 설명되기도 한다(Doeringer & Piore, 1985; Hodson & Kaufman, 1982). 이 이론은 노동조합이 “외부 노동시장에서 비전형적 고용관계에 놓인 노동자들을 한계적 위치로 밀어내는데 기여한다는 것이다. 노동조합은 정부의 정책 및 시장의 수요 등 외부적 요인에 따라 변화하는 노동시장에서 조합원을 보호하기 위하여 ‘완충지대’를 형성하는 전략을 선택하여 비정규직 근로자의 정규직 전환을 반대하고 비정규직 근로자의 고용을 증가하는 전략을 선택하는 것이다. 즉, 상시적으로 변화하는 불안정한 노동시장으로부터 조합원을 보호하기 위하여 선택하는 전략을 선택한다는 것이다(Hassel, 2014; 한승희·정지수, 2016).

노동시장 이중화 정책은 권리, 수급자격, 서비스에서 차등화 정책으로 내부자의 위치가 강화되는 반면 외부자의 위치는 악화되는 형태로 나타나며, 노동자의 정치, 경제, 사회적 자원의 기능에 따라 1차 노동시장과 2차 노동시장으로 배분된다(Emmenegger et al., 2012). 노동시장의 이중화는 임금과 근로조건, 노사관계, 승진 및 교육훈련 기회와 같은 노사관

계와 고용구조의 측면과, 사회보험과 같은 사회보장 측면에서 나타난다 (Palier & Thelen, 2010; 이호근, 2013). 이중화된 노동시장은 개인의 인적자본 등의 특성보다는 노동의 구조를 바탕으로 발생하여 노동 시장에서의 임금, 근무조건, 기회는 물론이고 사회적 안전망에도 집단 간 편차가 발생하는 것이다. 노동조합은 대부분 기업 차원에서 노동자의 복리후생을 주장하는 수준에 그쳤으며(Peng, 2010), 한국의 대기업 정규직 중심의 노동조합은 오히려 비정규직 처우 개선에 소극적이면서 노동시장의 분절을 완화하지 못하였다(유범상, 2008). 조직 내 내부시장에서는 정규직 근로자를 보호하고, 외부시장에서는 비정규직 근로자의 비율을 조정하여 활용하는 전략을 취한 것이라고 할 수 있다.

3. 교섭력 이론

교섭력 이론이란 노동조합이 비정규직의 고용을 반대하고 억제하려는 역할을 한다는 이론이다. 노동조합은 조합원의 근로조건과 관련된 모든 안전에 대해 사용자와 협상을 할 때 조합원에게 유리한 결과를 이끌어내는 교섭력 확보가 중요하다. 교섭력 이론에 따르면 노동조합은 사용자와의 협상에서 교섭력을 향상시키는 것을 최우선으로 해야 하나, 비정규직 근로자가 증가하게 되면 고용이 안정되지 않은 조합원들로 인해 노동조합의 조직률이 줄어들게 된다. 따라서 비정규직 근로자의 고용이 증가하게 되면 결국 노동조합의 교섭력은 약해지기에 노동조합은 비정규직 근로자의 고용 증가를 반대하고 저항하게 된다. 사용자의 입장에서 판단하면 기업 내에서 비정규직 근로자의 고용이 증가하게 된다면 노동조합의 조직률을 방해하기 쉽고, 노동조합의 교섭력을 약화시킬 수 있다. 또한 노동조합이 파업을 할 경우 비정규직 근로자의 직무를 비정규직으로 대체할 수 있어서 단체행동권을 제약할 수 있는 수단으로도 활용할 수 있다. 위와 같은 요인들은 사용자가 노동조합의 교섭력을 약화시키기 위한 수단으로 비정규직 근로자의 고용을 적극적으로 하는 유인책이 된다. 따라서 교섭력 이론의 입장에서 보면 노동조합은 사용자와의 교섭력을 유

지 또는 증가하기 위하여 신규채용을 할 경우 정규직으로 채용하기를 희망하고 노동조합의 교섭력을 감소시키는 비정규직 채용은 소극적으로 대응할 가능성이 높다. 아울러 노동조합은 노동조합의 권력을 줄일 수 있는 비정규직 근로자의 고용 확대를 반대할 것이므로 노동조합의 교섭력이 크면 클수록 비정규직 근로자의 고용이 줄어들 것이라고 예상한 선행연구와 노동조합의 교섭력이 약화되면 비정규직 고용이 크게 증가한다는 선행연구가 존재한다. 따라서 교섭력 이론에 따르면 노동조합은 사용자와의 협상과정에서 교섭력의 유지 강화를 위해서 정규직 근로자의 채용을 선호하고 비정규직 근로자의 채용을 반대하는 입장을 보인다.

4. 집단행동 이론

집단의 활동은 이익(정신적인 안정을 포함해서) 때문에 결성된다고 하지만, 집단활동은 많은 노력과 금전적 비용을 수반한다. 따라서 대부분의 집단 구성원도 역시 마찬가지로 비용은 부담하지 않으려 하면서 수익은 누리려고 하는 무임승차의 유혹에 빠지게 되고, 그로서 아무도 집단적인 활동에 참여하지 않는 사태까지 발전할 수 있다. 어떤 개인이 집단활동을 통해서 얻어지는 공공재의 수익이 자신이 부담해야 하는 비용보다 많을 때 그는 다른 사람의 참여 여부와는 상관없이 공공재 생산을 위한 비용을 기꺼이 부담한다는 것이 집단행동 이론이다. 즉, 모든 사람들이 공공재의 수익을 동등하게 나누어 갖는 것이 아니라, 재산이 불공평하게 나누어지듯 공공재로부터 얻는 수익도 불공평하게 분배된다. 그리고 그 불공평성이 커지면 커질수록 그 집단의 성공 가능성은 더 많아진다는 것이다. 노동조합에서도 마찬가지이다. 모든 구성원에게 더 높은 임금을 위한 노력은 공통적이지만 그와 동시에 노동자들은 모두가 자신의 개인적 수입에 많은 관심을 갖는다. 하나의 집단이 자신의 이익을 추구하기 위해 행동한다는 시선은 집단 안의 각각의 이익을 위한 행동을 한다는 것에 기반하고 있다. 그래서 만일 노동조합의 정책수행 하는데 있어 잠재적 조합원들을 만족시키는 정책이라면 그 조합은 계속하여 존속을 유지

할 수 있다는 것이다. 이러한 관점에서 보면 상급단체가 있는 노동조합과 개별단위의 노동조합은 그 조직 내의 구성원의 목표를 만족시키기 위해 행동할 수밖에 없다는 이론이 성립된다. 따라서 노동조합의 구성원 중 비정규직이 포함되어 있다면 그리고 조직 내 불공평성이 존재한다면 그 이익의 혜택을 위해 노력을 하게 된다는 존속의 이유가 될 수 있다고 할 수 있다. 따라서 노동조합이 비정규직의 정규직(무기계약직 포함) 전환과 정규직과의 임금격차 해소 등 근로조건 개선을 위해 노력하는 역할을 한다고 볼 수 있겠다.

제 5 절 선행연구

1. 노동조합과 비정규직 고용 관계

내부자-외부자 이론과 교섭력 이론에 근거한 논의 이외의 연구를 살펴보면, 비정규직에 관한 노동조합의 역할을 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째는 노동조합의 힘이 클수록 기업주의 입장에서는 노조의 힘을 약화시키는 전략의 하나로 비정규직 근로자를 고용(Pfeffer & Baron, 1988)한다는 것이다. 둘째는 노동조합이 조직 강화를 위해서 기업주의 비정규직 확대에 반대한다는 것(Smith, 1997)이다(박우성·박재용, 2005).

이들 연구 중 주요 관심을 가질 연구는 박우성·박재용(2005)으로, 사용자 관련 변수와 노동조합 관련 변수를 모두 고려하고 있다. 사용자 관련 변수로 인건비 부담, 경쟁전략, 인사관리 전략을 고려하였다. 그 결과, 노동조합 조직률이 비정규직 고용비율의 상관계수에 부(-)의 영향을 미치는 것을 보여주었다. 이는 노동조합이 비정규직의 고용에 있어 상당한 억제자 역할을 하고 있음을 의미한다. 이시균(2008)은 내부-비정규노동, 외부-비정규노동, 직접고용 부분과 간접고용 부분으로 나누어 분석을 진행하였다. 그 결과, 개인차원과 사업체 차원 모두 노동조합과 비정규직은 통계적으로 유의한 부(-)의 관계를 보여주었다. 비정규노동을 유형별로 나누어 분석한 결과도 위와 동일하나, 사업체 차원에서 사내 하청의 고

용과 노동조합과는 별다른 상관관계가 없었다. 상기 논문은 비정규직 안에서도 노동의 질이 다를 것을 처음으로 보였다는 점에서 의의가 있다.

선행연구에서 보듯이, 비정규직에 관한 노조의 효과가 본질적으로 매우 복잡하며, 비정규직이 동질의 집단이 아니라는 것을 알 수 있다(이시균, 2008). 따라서 비정규직 안에서도 그 특성에 따라 분류를 하여 분석을 진행하여야 한다. 일반적으로 직접고용과 간접고용으로 나누어 비정규직을 분류한다. 박우성·박재용(2005)도 직접고용은 정규직의 불안을 증가시켜 보호적인 태도를 발생시킬 확률이 높은 반면, 간접고용은 노동조합이 이를 방임하거나 오히려 적극적으로 수용할 가능성이 있다고 지적하고 있다. 이시균(2008)은 노동조합이 단기적 시각을 가지고 내부자의 이익만 고려한다면 내부자-외부자 이론의 예상대로 나타날 가능성이 높지만, 노동조합이 장기적 시각을 가지고 노동자 전체의 이익이나 지역사회의 이익까지 고려한다면 노동조합은 비정규직 노동의 증가에 대해서 억제자로서 역할을 할 것이라고 강조하고 있다. 노동조합이 비정규직에 미치는 영향을 분석할 때 주의 할 점은 비정규직의 고용을 결정하는 것은 노동조합이 아닌 ‘사용자’라는 것이다. 사용자는 기업의 특성과 외부환경을 고려하여 비정규직을 고용하며, 비정규직의 고용행태는 다양하게 나타난다. 노동조합은 모든 비정규직의 증가를 위협으로 느끼지 않으며, 이들이 노동조합에 소속된 근로자들을 ‘대체’할 가능성이 있을 때 위협을 느낄 가능성이 크다.

상기 선행이론을 정리한 [표 2-7]의 내용을 보면, 노동조합(유무, 조직률)이 비정규직(비율, 고용, 증가율)을 줄인다는 연구는 총 9건/27건(Montgomery, 1988; Houseman, 2001; Gramm & Schnell, 2001; 권순식, 2003; 박우성, 2003; 박우성·박재용, 2005; 이시균·김정우, 2006; 이시균, 2008; 이용수, 2009)이다. 이 결과는 교섭력 이론으로 설명이 가능한 것으로, 노동조합이 회사 측과의 교섭력을 증가시키기 위해서 비정규직을 감소시키려고 했다고 볼 수 있다.

반면, 노조의 영향이 비정규직을 증가시키는 방향으로 나타난 연구는 13건/27건(Davis-Blake & Uzzi, 1993; Abraham & Taylor, 1996; Uzzi

& Barsness, 1998; 김주일, 2001; 김동배·김주일, 2002; 이병훈·김동배, 2003; 안주엽·김동배·이시균, 2003; 이병훈·김동배, 2003; 김동배·이인재, 2004; 김동배 외, 2004; 노용진, 2007; 김윤희, 2007; 이시균·윤진호, 2007)이다. 이 결과는 내부자-외부자 이론에 기반한 것으로 노동조합이 자신들의 이익을 보호하기 위해서 일정규모의 정규직을 축소하고 비정규직을 증가시키는 전략을 선택했다고 볼 수 있다. 교섭력 이론에 비해서 연구결과가 5건이 많다. 마지막으로 노조가 비정규직에 미치는 영향이 통계적으로 없다는 연구는 총 9건/27건 (Harrison & Kelly, 1993; Abraham & Taylor, 1996; 김유선, 2003; 노용진·원인성, 2003; 이택 면, 2005; 이병훈·홍석범, 2010; 김동배 외, 2004; 이택면, 2005; 이병훈·김동배, 2003)이다. 통계적으로 유의미하지 않은 결과가 나타난 경우도 교섭력 이론의 결과와 마찬가지로 9건에 달했다. 노조유무 혹은 노조조직률을 독립변수로 하고 비정규직 비율, 활용여부, 고용확률 등을 종속 변수로 민간부문을 연구한 선행연구들은 일관적이지 않다. 즉, 분석대상과 시기·환경·분석방법 등에 따라서 그 결과가 달라졌을 가능성이 있다.

비정규직 고용과 관련해서 정부의 정책 및 규제에 영향을 관한 선행연구가 존재한다. 정부의 규제가 강해지면 기업이 비정규직 고용을 자제한다는 연구(Davis-Blake & Uzzi, 1993), 정규직에 대한 고용과 해고가 엄격할수록 비정규직 비율이 낮다는 연구(Olsen & Kalleberg, 2004), 정부의 규제와 행정지도에 따라 영향을 받는다는 연구(은수미, 2011), 제도적 압력에 따라서 영향을 받는다는 연구(신상인, 2005) 등이 있다(우상범·김정우, 2013 재인용). 김동배·김주일(2002)은 제도론적인 관점을 소개하면서 이해관계자들의 “권력균형에 의해서 지탱되는 관습과 규범”에 의해서 노동조합의 세력이 약화 혹은 강화될 수 있음을 논하였다. 이러한 정부의 정책과 규제의 유무, 방향성에 따라서 노동조합의 행태는 가장 적절한 행위전략을 선택할 것이다.

김정우(2014)는 사업자패널조사 1~4차년도 자료를 근거로 노동조합과 직접고용 비정규직 근로자 및 간접고용 비정규직 근로자 고용비율 간의 관계를 패널조사 하였다. 분석결과 직접고용 비정규직 근로자 비율과 비

선형관계(\cap)를 나타낸 반면 간접고용 비정규직 근로자에게는 U자형 관계를 보여줬다. 이 결과는 직접고용 비정규직 근로자에 대해서는 노동조합이 제도적 억제자로서의 역할을 하고 있고 간접고용 비정규직의 경우는 이러한 역할을 수행하지 못했다는 것을 의미한다고 하였다.

한승희·정지수(2016)는 상반된 이론적 토대인 내부자-외부자 이론, 교섭론 이론을 바탕으로 공공기관 노동조합의 비정규직 근로자 고용에 미치는 영향을 검증하였다. 검증결과 공공기관 노동조합은 비정규직 근로자 고용에 대하여 방관·방임하고 있음을 확인하였다.

[표 2-7] 노조와 비정규직 고용에 관한 연구 문헌 요약

연구자	독립변수	종속변수 설명	결과
Montgomery (1988)	노조조직률	파트타임 활용정도	-
Harrison & Kelly (1993)	노조유무	하청 여부	×
Davis-Blake & Uzzi (1993)	노조조직률	임시근로 활용여부	+
Abraham & Taylor (1996)	노조유무	하청 유무	×
Uzzi & Barsness (1998)	조직률, 조직률 제공	용역 및 파트타임 사용정도	+
Houseman (2001)	조직률	비정규직 고용여부	-
Gramm & Schnell (2001)	조직률	비정규직 고용여부	-
김주일 (2001)	노조유무	비정규직 비중	×
	노조유무	비정규직 증가율	+
김동배·김주일 (2002)	노조유무	비정규직 고용여부	+
	노조유무	비정규직 증가여부	+
박우성 (2003)	조직률, 조직률제공	비정규직 고용비율	-
이병훈·김동배 (2003)	노조유무	비정규직 고용여부, 증가여부	+
	조직률	비정규직 고용여부, 증가여부, 활용정도	×
	기업인원 대비 조합원 비중, 비율제공	비정규직 고용여부, 증가여부, 활용정도	+
권순식 (2004)	노조유무	비정규직 고용비율	-

안주엽·김동배·이시균 (2003)	노조유무	비정규직 고용여부와 증가여부	+
김유선 (2003)	노조의 유무	비정규직 고용 여부	×
		비정규직 고용 비율	×
노용진·원인성 (2003)	노조의 유무	비정규직 비율	×
이병훈·김동배 (2003)	노조의 유무	비정규직 고용 정도	×
		비정규직 고용 및 증가 여부	+
김동배·이인재 (2004)	노조의 유무	비정규직 고용 강도	+
김동배 외 (2004)	노조의 유무	비정규직 고용 여부	+
		비정규직 증가 여부	×
		비정규직 고용 강도	+
박우성·박재용 (2005)	노조조직률	비정규직 비율	-
이택면 (2005)	연대 강한 노조	비정규직 비율	×
	연대 약한 노조		+
이시균·김정우 (2006)	노조의 유무	비정규직 고용 여부	-
노용진 (2007)	노조의 유무	비정규직 비율	+
김윤호 (2007)	노조의 유무	비정규직 비율	+
이시균·윤진호 (2007)	노조의 유무	정규직 전환 확률	+
이시균 (2008)	노조의 유무	비정규직 고용 확률	-
	노조의 조직률	비정규직 비율 및 고용여부	-
이용수 (2009)	노조의 조직률	비정규직 비율	-
이병훈·홍석범 (2010)	노조의 유무	비정규직 사용비율 직접고용 사용비율 간접고용 사용비율	×
	노조의 조직률	비정규직 사용비율 직접고용 사용비율 간접고용 사용비율	×
김정우 (2014)	노조의 조직률	직접고용 비정규직 비율	∩
	노조의 조직률	간접고용 비정규직 비율	U
한승희·정지수 (2016)	공공기관 노동조합	비정규직 근로자 고용	×

출처 : 박우성·박재용(2005), 이용수(2009), 김정우(2014), 한승희·정지수(2016)를 바탕으로 재구성

의미 : × : 유의하지 않음, +: 정(+)의 효과, -: 음(-)의 효과, ∩, U : 비선형관계

2. 노동조합과 비정규직 임금 관계

정규직과 비정규직의 임금의 격차 관련 연구는 성별, 노동조합 유무, 기업 규모에서 많은 차이가 있는데, 노동조합이 있는 큰 규모의 사업장의 경우 정규직과 비정규직간 임금격차가 확연한 것으로 나타났다. 물론 정규직과 비정규직간에 임금격차가 존재하지 않는다는 연구결과도 있지만(김선애·김진영, 2011), 다수의 연구에서 고용형태 사이에 임금격차가 발생하는 있다고 나타났고, 노동조합이 임금격차 확대에 영향을 준다는 점은 비정규직에 대한 노동조합의 성향과 더불어 주목해야 할 부분이라 판단된다. 선행연구를 요약하면 아래와 같다.

[표 2-8] 비정규직 임금 및 노동조합과의 선행연구

구 분	연구결과
박기성 김용민 (2007)	고용효과 모형을 이용하여 생산성 반영할 경우 정규직과 비정규직 임금의 차이 확인 남성은 11.1%~12.6%, 여성은 15.7%~17.9%. 대기업 유노조 기업은 20% 격차가 발생하고 있음. 유노조 기업체가 비용절감을 위해 비정규직 사용하는 결과 도출
김선애 김진영 (2011)	데이터 매칭 방법으로 분석 정규직, 비정규직의 개인특성을 기준으로 임금의 1.2% 차이 발생 확인. 임금격차의 원인은 개인적 역량의 차이에 있음
이인재 (2011)	사업체-근로자 패널 자료를 통해 300인 이상 근로자 대규모 사업체의 정규직 프리미엄 확인. 노조유무에 따라 정규직과 비정규직 임금 차이는 뚜렷하지 않다는 결론
김기승 김명환 (2013)	노동조합 유무 사업장간 4.77% 임금격차 발생. 노동조합이 정규직과 비정규직간의 임금격차를 해소하지 못하고 있음을 확인
유인성 (2017)	Oaxaca and Ranson(1994) 분해식을 활용한 분석 정규직과 비정규직간 차별, 2009년 임금차이 19.4%, 2016년 임금차이 14%. 차이를 설명하는 주요 요인은 근속연수와 사업체의 규모임

이병희 (2017)	1987년~2016년 노동조합과 임금의 불평등의 요인 분석. 노동조합의 기반이 포괄적일수록 임금관련 불평등을 해소 할 수 있다는 연구 결과
황선웅 (2017)	기술통계분석을 2003~15년 한국노동패널 자료를 활용. 노조의 조직률 변화에 따라 지역 미조직 노동자의 임금 수준도 향상. 노조가 없을 경우 저임금이 실증 미확인됨

3. 기존 연구와의 차별성

노동조합이 비정규직 고용에 미치는 영향과 특히 공공부문에서의 연구는 한국노동연구원의 패널데이터를 통해 공공기관과 민간부문을 대상으로 비정규직에 대한 노동조합의 역할을 연구하였다. 기존연구와의 차이는 첫째, 2018년도 기준 공공기관 알리오에서 명시한 338개(산하기관 포함 361개) 공공기관의 노동조합의 5개년의 알리오 데이터를 기반으로 비정규직의 근로조건 개선을 직접고용형태의 변화와 임금부분에서 개선여부를 분석하려 한다. 둘째, 공공기관에서 노동조합에서 정규직과 비정규직이 혼재되어 있는 상황에서 비정규직이 노동조합의 조합원으로 포함된 상태에서의 분석이 추가되었다. 셋째, 공공기관에서 교섭권이 노동조합의 상급단체(민주노총, 한국노총) 있는 경우와 복수노조일 경우 개별교섭과 공동교섭 등과 같은 교섭권 형태의 변수를 추가하여 세부적으로 분석하고자 한다. 마지막으로 다양한 공공기관의 전·현직 노동조합 임원에게 심층인터뷰를 통해 결과에 대해 보완한다. 2017년 새로운 정부의 출범으로 인해 비정규직의 처우개선정책은 한걸음 더 나아갔지만 아직도 공공부문에서는 제한된 예산과 인력구조로 인해 내부적 구성원 간의 갈등 요소가 되고 있는 지금의 시점에서, 공공기관과 그 안의 노동조합에서 비정규직의 영향을 다양한 통제요인을 감안하여 연구하는 것은 향후 공공기관 노동조합의 역할에 있어 의미 있는 연구가 될 것으로 판단된다. 연구방법은 통계분석과 심층인터뷰 두 가지 분야로 연구를 진행하였다. 연구결과로 공공기관 내 비정규직의 정규직(무기계약직 포함) 전환율과 정규직 대비 무기계약직의 평균임금수준의 두 변수를 분석한다.

[표 2-9] 기존연구와의 차별성

구분	기존연구	차별성
자료 출처	한국노동연구원 패널데이터 (격년 자료)	공공기관 알리오 데이터 (2013년~ 2017년 연속 자료)
연구 데이터	민간기업, 공공기관 중 일부를 설문조사한 변수 데이터를 이용	2018년 알리오 공시 338개 기관 (35개 부처, 공공기관 유형, 상급단체 유무, 교섭권 형태, 비정규직 조합원 포함 형태 등 기존연구와는 다른 변수 추가)
연구 모형	노동조합 존재 여부가 비정규직에 미치는 영향	1) 기존연구에 노동조합 구성원에 비정규직의 포함 형태에 따른 독립변수 분석 추가 2) 노동조합이 있는 기관만을 대상으로 노조의 수, 복수노조, 상급단체 유무, 교섭권 형태 등에 따른 분석 추가
연구 방법	회귀분석 및 사용자측 심층인터뷰	회귀분석 및 노동조합 간부의 심층인터뷰를 통한 통계결과 보완

제 3 장 연구의 분석방법과 설계

제 1 절 연구 자료

이 연구는 공공기관 알리오의 자료를 활용하여 공공부문 노동조합이 비정규직 근로자의 임금 및 고용에 미치는 영향을 규명해 보고 이에 대한 분석을 통해 공공부문 비정규직 대책 등에서 노동조합의 역할 및 방향에 대해 실효성 있고 정책적인 시사점을 제언하는데 있다.

공공기관 경영정보 공개시스템인 알리오(All Public Information in One, Alio)에 공개적으로 제시하는 기관 설립연도, 전체 인원, 평균보수 금액, 연도별 노동조합 관련 자료 등을 활용하였으며, 자료의 부족한 부분은 분석 대상 공공기관의 홈페이지 자료를 최대한 이용하였다. 알리오

는 국민들이 공공기관의 경영 관련 주요한 정보를 인터넷으로 한눈에 파악할 수 있도록 종합적으로 2006년에 구축한 시스템이다. 2006년 20개 항목을 기초로 2018년 현재 41개 항목의 공시를 통해 국민들에게 알 권리를 제공하고 있다. 알리오의 정확한 공시를 통해 공공기관 노동조합의 세부적인 현황자료 및 기관의 인원형태 및 임금 수준 등을 파악할 수 있어서 유용하다. 따라서 노동조합이 비정규직 근로자의 고용 및 임금수준 개선에 미치는 영향을 파악하려는 본 연구에 적합하다고 볼 수 있다.

본 연구의 분석대상은 2013년부터 2017년까지이다. 공공기관 알리오는 최근 5년의 정기공시자료와 1년의 수시공시자료를 제공하고 있다. 공시항목 중 노동조합의 유무, 노동조합의 구성 형태, 조직률, 비정규직 근로자 전환율, 정규직 근로자와 비정규직 근로자의 임금 수준, 공공기관 기관규모, 설립년도 등을 수집하여 SAS 프로그램을 통한 회귀분석을 실시하려 한다. 아울러 회귀분석 결과를 심층인터뷰를 통해 보완하였다. 심층인터뷰의 목적은 독립변수가 종속변수에 어떻게 영향을 미쳤는지에 관해 실제 현장에서의 사실 확인과 회귀분석 결과에 대해 결과에 대한 노동조합의 현장상황을 연구에 반영하고자 함이다.

제 2 절 연구모형과 가설설정

1. 노동조합 유무와 비정규직 근로조건 개선 관계

노동조합의 유무가 비정규직 근로자의 비율에 영향을 미친다는 교섭력 이론과 내부자-외부자 이론이 적용된 선행연구를 확인해 보면, 노동조합이 존재하면 사용자와의 교섭력을 증가하기 위해 비정규직 근로자 비율이 낮게 형성된다는 교섭력 이론이 적용된 선행연구(박우성, 2003; 권순식, 2004; 이시균·김정우, 2006; 이시균·윤진호 2007; 이시균, 2008)이 있다. 반면, 노동조합의 유무가 내부자인 정규직 근로자를 보호하고 정규직 근로자의 이익을 보호하기 위하여 외부자인 비정규직 근로자의 공용을 적극 확대시킨다는 내부자-외부자 이론이 적용된 선행연구(김주일, 2001;

김동배·김주일, 2002; 이병훈·김동배, 2003; 안주엽 외, 2003; 김동배·이인재, 2004; 김동배 외, 2004; 노용진, 2007; 김윤희, 2007; 이병훈·홍석범, 2010)가 존재한다.

이러한 노동조합의 유무 및 수가 비정규직 근로자의 비율에 긍정적 또는 부정적 결과를 나타낸다는 연구가 있는 반면, 그 반대인 노동조합이 비정규직 근로자의 비율에 영향을 미치지 않는다는 선행연구 역시 존재한다. 이와 같이 교섭력 이론과 내부자-외부자 이론이 적용되어 긍정적 또는 부정적 결과를 나타낸 선행연구와 이 두 이론이 적용되지 않는 연구들이 각각 존재하는 것을 알 수 있다. 하지만 위 두 이론은 민간기업을 대상으로 한 연구가 대부분이고 공공부문은 운영방식 등에 있어 차이가 있다. 따라서 공공부문에서 노동조합이 비정규직 근로자의 비율에 미치는 영향에 대해서 공공기관 노동조합만을 대상으로 한 분석이 필요하다고 본다. 아울러 기존의 연구에서 보여준 노동조합의 존재여부에 따른 사업체패널데이터 자료의 분석과는 달리 공공기관 알리오 공시 자료를 기반으로 비정규직 전환율 분석을 위한 가설을 설정하였다.

연구문제 1 : 공공기관에서 노동조합 존재여부는 비정규직의 근로조건 개선에 영향을 미치는가?

가설 1 : 공공기관 내 노동조합이 있을 경우 비정규직의 정규직(무기계약직 포함) 전환율이 높을 것이다.

가설 2 : 공공기관 내 노동조합이 있을 경우 무기계약직의 평균임금 수준이 정규직과 같을 것이다.

2. 노동조합 형태에 따른 비정규직의 정규직 전환 관계

공공부문의 비정규직 근로자의 경우 민간기업의 정규직 근로자에 비해 직업의 안정성 및 근로기간의 지속성이 높으며 조직문화 역시 정규직 근로자를 중심으로 형성될 가능성이 높다. 따라서 정규직 근로자가 대부분

인 노동조합의 경우 내부자인 정규직 근로자를 보호하고 정규직 근로자의 이익을 보호하기 위하여 외부자인 비정규직 근로자의 고용을 적극 확대할 가능성이 높다.

비정규직 근로자는 직접고용 및 간접고용 비정규직 근로자로 구분할 수 있다. 직업고용 비정규직 근로자는 소속된 공공부문과 고용계약을 체결하고 임금을 받는다. 따라서 노동조합의 구성원으로 노동조합의 영향을 주고 받는다. 반면 간접고용 비정규직 근로자는 용역업체와 고용계약을 맺고 공공부문에 파견형태로 근로를 제공하기에 해당 공공기관에 노동조합의 구성원이 될 수 없으며, 결국 직업고용 비정규직 근로자에 비해 노동조합의 영향을 덜 받을 수 있다고 예상할 수 있다. 따라서 노동조합 수, 조합원 구성의 비정규직 포함 형태, 상급단체 유무, 교섭권 형태를 구분하여 공공부문 노동조합과 비정규직 근로자의 전환 관계 관련한 선행연구와 이론을 근거로 가설을 설정하였다.

연구문제 2 : 노동조합이 있는 공공기관에서 노동조합 형태에 따라 비정규직의 정규직(무기계약직 포함)전환에 영향을 미치는가?

가설 3 : 공공기관에 노동조합의 수가 증가함에 따라 비정규직의 정규직(무기계약직 포함) 전환율이 높을 것이다.

가설 4 : 공공기관에 노동조합의 상급단체 유무에 따라 비정규직의 정규직(무기계약직 포함) 전환율이 높을 것이다.

가설 5 : 공공기관에 비정규직을 조합원으로 포함한 노동조합이 있을 경우 비정규직의 정규직(무기계약직 포함) 전환율이 높을 것이다.

가설 6 : 공공기관 노동조합의 교섭권 형태에 따라 비정규직의 정규직(무기계약직 포함) 전환율이 높을 것이다.

3. 노동조합 형태에 따른 무기계약직의 임금수준 관계

선행연구(강승복, 2005; 이정현·김재구, 2007; 이인재·김태기, 2009; 이은우, 2009; 이인재, 2011; 김선애·이진영, 2011)를 통하여 노동조합이 비정규직 근로자의 근로조건에 미치는 영향을 확인한 결과 노동조합은 정규직 근로자와 비정규직 근로조건 사이에 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 특히 임금격차 수준에서 많은 영향을 미쳤으며 기타 보상 관련 등에도 영향을 미치는 것을 확인할 수 있었다.

또한 노동조합은 위의 가설에서 적용된 내부자-외부자 이론에 따르면 내부자인 정규직 근로자의 이익을 보호하기 위하여 외부적인 비정규직 근로자의 이익을 삭감하려고 하며 외부적인 근로환경을 개선하는 것을 방관하는 입장을 보인다. 하지만 위의 선행연구들 역시 대부분 공공기관이 아닌 민간기업을 대상으로 진행된 연구이기 때문에 공공부문에서 노동조합이 정규직 근로자와 비정규직 근로자의 임금수준에 미치는 영향에 대한 추가적인 분석의 필요성이 존재한다. 따라서 공공부문 노동조합이 비정규직 근로자의 임금격차에 미치는 영향을 확인하기 위하여 노동조합의 비정규직 근로자의 임금격차에 영향을 미친다는 선행연구와 이론을 근거로 가설을 설정하였다.

연구문제 3 : 노동조합이 있는 공공기관에서 노동조합 형태에 따라 무기계약직의 임금수준 개선에 영향을 미치는가?

가설 7 : 공공기관에 노동조합의 수가 증가함에 따라 무기계약직의 평균임금수준이 정규직과 같을 것이다.

가설 8 : 공공기관에 노동조합의 상급단체 유무에 따라 무기계약직의 평균임금수준이 정규직과 같을 것이다.

가설 9 : 공공기관에 비정규직을 조합원으로 포함한 노동조합이 있을 경우 무기계약직의 평균임금수준이 정규직과 같을 것이다.

가설 10 : 공공기관 노동조합의 교섭권 형태에 따라 무기계약직의 평균임금수준이 정규직과 같을 것이다.

4. 연구모형

각 변수에 따른 연구모형은 아래의 그림과 같다

[그림 3-1] 연구모형

독립변수	종속변수
노동조합 유무	1) 비정규직의 정규직 (무기계약직 포함) 전환율
노동조합의 수	
상급단체 유무	2) 정규직대비 무기계약직 평균임금비율
비정규직 조합원 포함 형태	
교섭권 형태	
통제변수	
공공기관 형태	
주무부처	
공공기관 연령	
공공기관 인원규모	
각 정권별 구분	
비정규직 인원 비율	

제 3 절 변수의 측정 및 분석방법

1. 종속 변수

가. 비정규직 근로자 전환율

본 연구에서의 종속변수 중 비정규직의 근로조건 개선을 위한 공공기관의 노동조합 영향력을 파악할 수 있는 지표를 필요로 한다. 직접고용비

정규직은 해당 기업과 직접 고용계약을 맺고 임금을 받는 비정규직 근로자를 의미한다. 기간제근로자와 파트타임(단시간)근로자, 일용근로자가 여기에 속한다. 본 논문에서는 직접고용비정규직을 기간제, 단시간, 일용근로자로 조작적 정의하였다(김정우, 2014). 종속변수인 해당기업의 비정규직 고용비율을 구하는 방법은 분모를 정규직으로 하여, 정규직 대비 비정규직 직접고용 비율을 구하는 것이다. 본 논문에서는 정규직과 비정규직이 근로조건이나 환경에서 명확히 구분된다는 전제하에 그 변화를 살펴보고자 한다. 따라서 종속변수는 정규직 대비 비정규직에서 정규직(무기계약직 포함)으로 직접고용 전환 비율로 하였다.

나. 정규직 근로자 대비 무기계약직의 임금수준

공공기관은 매년 공기업·준정부기관 예산편성지침에 의거하여 인건비가 전년대비 증액하여 편성한다. 정규직을 기준으로 인상률을 관리하여 위반 시에는 그 금액만큼 차기년도에 감액하여 편성하게 되어있다. 그러나 비정규직의 정규직 전환 절차에 따라 정규직(무기계약직 포함)으로 전환되는 인원에 대해서는 동일·유사한 업무를 수행하는 기존 정규직과 불합리한 차별이 발생하지 않도록 하되, 과도한 국민 부담이 발생하지 않도록 단계적으로 추진하도록 기획재정부의 ‘공기업·준정부기관 예산편성지침’에 명시되어 있다. 바꾸어 말하면 불합리한 차별이 있을 경우 과도한 국민 부담이 없는 한도 내에서는 정규직과의 불합리한 차별을 개선할 수 있다는 것이다. 또한 이 지침을 근거로 정규직 근로자와 비정규직 근로자의 임금인상률을 다르게 가져갈 수 있는 전제를 제공하였다. 따라서 비정규직 근로자의 임금인상률은 근로조건 개선에 있어 당사자에게 중요한 지표가 된다. 이 종속변수를 통하여 연구의 목적인 공공기관 노동조합이 비정규직 근로조건 개선의 하나인 정규직과의 임금격차해소에 영향력을 파악할 수 있으며, 공공부문 비정규직 대책에 중요한 고려요인임을 확인할 수 있을 것이다. 현재의 공공기관의 대부분 정규직 전환방법이 기간제 및 소속 외인력의 무기계약직 형태이기에 그 임금형태가 정규직과는 상이하며 차

이가 있다. 그래서 공공부문 비정규직 근로자의 임금수준의 격차에 공공기관 노동조합의 역할을 파악할 수 있는 지표를 위하여 정규직 근로자 대비 무기계약직 근로자의 평균임금비율을 종속변수로 사용한다.

2. 독립 변수

가. 공공부문 노동조합 유무

본 논문에서는 해당 공공기관에서 그 수요 및 정책에 따라 비정규직을 고용할 때 노동조합이 어떤 역할을 하고 있는지를 알아보기 위해서 우선 독립변수를 해당 공공기관의 노동조합의 유무로만 정하여 별도로 측정하였다. 노동조합이 있는 공공기관은 기업과 교섭 및 조정과정을 통해서 노동조합이 없는 곳에 비해 인사관련 정책에 직간접적으로 영향을 미칠 수 있기 때문이다(한승희·정지수, 2016). 민간부분의 노조 영향력을 노동조합의 유무를 통해 연구한 선행연구(김유선, 2003; 김윤희, 2007; 노용진·원인성, 2003; 이병훈·김동배, 2003; 이시균·김정우, 2006 등)도 존재한다.

나. 노동조합의 수

복수노조가 설립되면 복수의 노동조합들은 교섭창구를 단일화하여 사용자와 교섭하고 단체협약을 체결하여야 한다. 그러나 이러한 과정에서 갈등과 분쟁은 다양하게 나타난다. 물론 이 중에는 노동조합·조합원과 사용자의 분쟁이 중심이고, 노동조합 간의 분쟁도 결국 근로자와 사용자관계에서 교섭거부나 공정대표 의무 위반으로 인한 시정주체로서 사용자가 등장해야 하기에 노사의 문제로 귀착한다. 따라서 공공기관 내에 노동조합의 개수는 비정규직 근로조건에 영향을 미칠 수 있기 때문에 독립변수로 선정하였다.

다. 상급단체 유무

노동조합이 기업 내부에서 노동조합이 보다 강한 영향을 미치기 위해서는 통일된 주장과 대다수의 합의 과정이 필요하며, 이를 바탕으로 헌법과 노동법에 근거하여 노동조합이 사용자와 조정과정을 진행할 수 있다. 윤진호(2011)는 노동조합은 기본적으로 개별주의에서 집단주의로의 이행을 지향한다고 하였다. 즉, 노동조합의 존재이유가 사용자와 노동자간에 일어나는 각종 불평등과 불합리한 재분배 문제 등을 해소하며 필요시 집단적 행동을 통한 공통의 이해관계를 추구하는 것이라 하였다. 또한 노동조합이 상급단체를 만들고 집단적인 행동을 하는 이유 또한 비슷한 이유라 할 수 있겠다. 민주노총이나 한국노총 등의 상급단체는 임금, 복리후생 및 근로조건에 대하여 교섭하는 거래관계로 볼 수 있고 근로조건 유지·개선을 위한 임금협상과 단체협상에 있어 주요한 정책방향을 정한다. 따라서 상급단체 유무가 해당기관의 정책 결정에 중요하다고 생각되기에 독립변수로 사용하였다.

라. 노동조합 내 비정규직 조합원 포함 형태

비정규직은 계약조건 등의 제한으로 인해 공공기관 노동조합에서 조합원으로 수용하는 경우와 없는 경우가 혼재되어 있다. 또한 2011년 복수 노동조합 설립이 합법화에 따라 공공기관 내에 정규직만 조합원으로 구성되거나 비정규직을 포함한 별도의 조합을 구성하는 등 다양한 형태가 존재한다. 따라서 비정규직의 조합원 수용 여부가 비정규직의 근로조건 개선에 주요한 영향을 미칠 수 있기에 독립변수로 선정하였다.

마. 교섭권 형태

우리나라 헌법 제33조 제1항에서 단체교섭권은 노동자가 노동조합이나 기타 노동단체의 대표를 통해 사용자와 근로조건에 관하여 교섭하는 권리이다. 즉, 노동조합은 사용자에게 단체교섭을 요구할 수 있는 권리를 헌법상의 권리로 부여받았으며 노동조합법은 노동조합이 단체교섭을 요구할 수 있는 권리와 사용자가 단체교섭에 대응할 의무를 규정하고 있

다. 또한 사용자는 정당한 이유 없이 이를 거부할 수 없다. 단, 사용자가 독점적으로 보유한 사항(경영권, 인사권, 이익추구권 등)은 교섭할 수 없다. 공공기관 노동조합 내 상급단체, 단위노조, 교섭권 공동대표 등 교섭권의 형태에 따라 비정규직에 대한 정책 등에 있어 상이할 수 있기에 독립변수로 설정하였다.

3. 통제 변수

가. 공공기관 형태

2018년 기준 공공기관으로 지정된 기관은 총 338개이며 부설기관을 포함 총 361개의 공공기관 자료를 공시하고 있다. 기획재정부장관이 지정한 기관 공기업 35개(시장형 15개, 준시장형 20개), 준정부기관 93개(기금관리형 16개, 위탁집행형 77개) 그리고 기타공공기관 210개로 분류되어 있다. 23개의 부설기관은 4개의 준정부기관과 19개의 기타공공기관 소속으로 별도로 공시하고 있고 공공기관의 형태는 그 규모 등에 따라 고용 형태와 임금격차에 영향이 있기에 통제변수로 선정하였다.

나. 공공기관 주무부처

공공기관들은 각각의 설립목적에 따라 주무부처가 있고, 또한 주무부처의 정권별, 사회적 상황에 따라 정책에 대한 민감도가 다를 수 있다. 2018년 현재 35개의 주무부처에 공공기관이 소속되어 있고 비정규직의 고용 형태와 임금격차에 영향을 주고 있기에 통제변수로 선정하였다.

다. 공공기관 설립연도

공공기관들은 해방 전 일제강점기에 설립되었던 기관을 인수해 처음 출현하였다. 그리고 설립시기에 따라 그 당시의 공공기관의 특성에 따른

고유한 경영철학, 조직문화 등이 차이가 있을 수 있기에 공공기관의 설립연도를 통제하여 분석을 실시하였다.

라. 공공기관 인원 규모

공공기관의 근로자의 수는 예산의 규모와 상관관계가 있기에 예산의 차이는 비정규직 근로자의 고용형태 및 임금개선에 영향을 미칠 수 있다. 전체 근로자의 수는 알리오 데이터를 통해 수치로 측정 가능하다. 알리오 공시의 전체 연도별 정규직 및 비정규직, 소속외직원 등 근로자의 수는 최저 7명부터 최고 3.4만명까지 다양한 공공기관이 존재하기에 자연로그 단위로 변환하여 분석을 실시하였다.

마. 정권 성향

공공기관은 정부주무부처의 산하기관으로 소속되어 있기 때문에 대통령 및 부처에서 어떤 정책방향을 가지고 있느냐에 따라 영향을 받을 가능성이 크다. 이러한 영향을 받아 고용규모 및 고용형태 또한 변화할 수 있다. 예를 들어, 대통령 및 부처 소속의 공공기관도 민간기업처럼 수익성과 효율성을 높여야한다는 점을 강조한다면, 산하기관인 공공기관은 인건비가 적게 들고 고용유연성이 높은 비정규직을 선호할 수 있다. 반대로 공공기관의 효율성보다는 청년들의 실업 및 근로 환경개선을 더 강조하는 정부라면, 이러한 정책기조에 영향을 받은 해당 공공기관은 정규직 신규채용을 높이거나 비정규직비율을 낮출 가능성이 크다. 본 논문에서는 이러한 공공기관의 특수성을 반영하기 위해 각 정권별로 나누어 통제하여 분석을 진행하였다.

바. 비정규직 비율

공공기관은 예산의 제한성으로 인해 다양한 형태의 근로계약이 존재한다. 소수의 정규직과 다수의 비정규직 그리고 그 반대의 경우 등 공공기관별로 비정규직의 구성원 비율은 임금정책에 있어서도 중요한 변수가

될 수 있다. 비정규직 비율은 종속변수인 간접고용을 포함한 비정규직 전환율과 정규직과 무기계약직과의 평균임금 수준을 감안하기에 조건을 달리하여 통제 변수로 선정하였다.

비정규직 전환율의 분석을 위한 비정규직 비율은 공공기관에 따라 다양한 고용형태가 존재하기에 전체인원(정규직, 무기계약직, 소속외직원, 기간제) 대비 비정규직(소속외직원, 기간제)로 정의하였다. 이와 별도로 무기계약직의 평균임금 수준 분석을 위한 무기계약직 비율은 정규직과 무기계약직의 비율로 정의하여 변수로 통제한다. 위 사항을 정리하여 보면 [표 3-1]과 같다.

[표 3-1] 변수의 측정지표와 척도

구분	변수명	측정지표	척도
종속 변수 (2개)	비정규직 전환 비율	비정규직에서 전환된 인원/ 전체 인원	- 전환인원(정규직, 무기계약직) - 비정규직 : 전일제, 단기간, 파견, 용역, 사내하도급
	무기계약직의 평균임금 수준	무기계약직 평균급여/정규직 평균급여	당해연도 말 기준 정규직 대비 무기계약직 평균임금비율
독립 변수 (5개)	노동조합	노동조합 유무	2=노동조합 없음 1=노동조합 있음
		노동조합의 수	자연 수
		상급단체 유무	2=노동조합 없음 1=단위노조 0=상급단체 있음
		비정규직 조합원 포함 형태	6=노동조합 없음 5=단일노조에 정규직만 구성 4=복수노조에 비정규직 포함 3=복수노조에 정규직만 구성 2=단일노조에 비정규직 포함
		교섭권 형태	8=노동조합 없음 7=노조있으나 교섭권 없음 6=복수노조 공동대표 5=복수노조 개별교섭 4=상급단체 없이 교섭권 있음 3=한국노총 교섭권 있음 2=민주노총 교섭권 있음

통제 변수 (6개)	공공기관 형태	공공기관의 운영에 관한 법률상 공공기관 유형 분류	0=시장형 1=준시장형 2=기금관리형 3=위탁집행형 4=기타공공기관
	주무부처	공공기관 주무부처	35개 부처 구분
	공공기관 연령		설립 후 현재까지 기간
	공공기관 규모	자연 log	전체 근로자수
	정권	각 정권별 구분	0=박근혜 정부 1=문재인 정부
	비정규직 비율	비정규직/전체인원 (종속변수 중 '비정규직 전환 비율'을 통제)	-비정규직:소속외직원, 기간제 -전체인원:정규직, 무기계약직, 기간제, 소속외직원(사내하도급, 파견, 용역)
		무기계약직/ 무기계약직+정규직 (종속변수 중 '무기계약직 평균임금 수준'을 통제)	당해연도 말 기준 비율

제 4 절 연구설계와 방법론

1. 연구설계

연구자료의 분석은 변수들에 대한 기초통계 분석, 그리고 다중회귀 분석 등을 위하여 SAS 프로그램을 이용한다.

노동조합 관련 독립변수의 대부분이 노동조합 유무, 노동조합의 수, 상급단체 유무, 비정규직 조합원 포함 형태, 교섭권 형태 등 모두가 연도별로 변동폭이 적기에 합동(Pooled) OLS 분석을 통해 종속변수와의 관계를 추정하였다. 두 개의 종속변수는 연속형 변수로 분석을 하였고, 독립변수는 모두 노동조합 관련 범주형 변수로 분석을 하였다. 또한 통제변수는 범주형과 연속형을 구분하여 분석 후 자료가 없는 결측치는 배제한 후 회귀분석을 위한 통계작업을 시행하였다.

2. 심층인터뷰

가. 심층인터뷰의 의의

본 연구에서 공공부분의 노동조합이 비정규직의 근로조건 개선에 영향을 미치는가를 확인하기 위하여 데이터분석을 실시하였으며, 분석결과에 대한 이해를 위해 심층인터뷰를 진행하였다. 가설을 검증을 위해 실제로 가설의 독립변수가 종속변수와 관계가 있는지, 그리고 실제 정규직으로의 고용형태 변화와 임금상승에 영향을 준 공공기관 노동조합의 실질적인 현실을 파악하기 위함이다. Earl Babbie(2007)에 따르면 심층인터뷰는 연구자가 준비한 질문에 대해 확실한 생각을 가지고 질문을 해도 인터뷰 대상자에 따라 다양한 의견이 나올 수 있으므로 매우 유연한 방법이라 하였다. 물론 다양한 전문가의 의견을 듣는 과정에서 표준화된 면접이 어렵다는 한계점도 있다. 또한 표준화된 면접이 어려운 과정에서 연구자의 편견이 개입될 수도 있다(Wimmer & Dominick, 1994; 유재천·김동규, 2005).

나. 심층인터뷰의 구성 및 진행

심층인터뷰 대상자는 2013년부터 2017년까지 공공기관 노동조합의 상근간부로 비정규직 근로조건 개선에 참여했던 재직 중이거나 출신인 인원을 대상으로 진행하였다. 각 인터뷰 대상자에게 본 연구의 취지 및 목적을 설명 후 인터뷰를 진행하고 추가적인 내용이 필요할 경우 이메일 등을 통해 내용을 보완하였다. 인터뷰 진행은 2019년 3월과 4월 중 진행하였으며, 인터뷰 내용은 연구목적에 부합하는 공공기관 노동조합이 비정규직 근로자의 전환율 및 임금수준에 영향을 주는 부분을 집중적으로 질의하였으며, 사전질의와 통계의 진행 흐름에 따라 추가 질문을 하였다. 또한 기술통계 분석에 따른 유의미한 결과를 대상으로 모두에게 통계 결과를 보여주고 그 의미에 대해 대상자의 의견을 수집하였다.

[표 3-2] 심층인터뷰 사전 질문 내용

NO	질문 내용
1	공공기관 노동조합은 정규직 및 비정규직 근로자들에게 어떠한 영향을 미치는가?
2	공공기관 비정규직의 정규직화(무기계약직 포함)을 위해 노동조합은 어떤 역할을 하였는가?
3	공공기관 노동조합은 정규직 대비 비정규직 근로자의 임금수준개선에 어떠한 영향을 미치는가?
4	공공기관 노동조합이 비정규직 근로조건 개선을 위해 나아갈 방향은 어떤 것인가?

[표 3-3] 통계분석결과에 따른 추가 질문

NO	추가 질문 내용
5	가설 1의 ‘노동조합이 없을 경우 비정규직 전환비율이 높다는 회귀분석의 유의미한 결과’ 관련 대상자별 추가 의견 질의
6	가설 2의 ‘노동조합이 있을 경우 무기계약직의 평균임금수준이 정규직과 가깝다는 유의미한 결과’ 관련 대상자별 추가 의견 질의
7	가설 5의 ‘공공기관 노동조합의 조합원에 비정규직이 포함되어 있을 경우 전환비율이 높다는 의미’ 관련 대상자별 추가 의견 질의
8	가설 7의 ‘노동조합 수에 따라 무기계약직의 평균임금수준이 정규직과 가깝다는 의미’ 관련 대상자별 추가 의견 질의
9	가설 8의 ‘개별 단위노조 보다는 상급단체 있을 때 무기계약직 임금수준이 정규직과 가깝다는 의미’ 관련 대상자별 추가 의견 질의
10	가설 9의 ‘정규직만 구성된 단일노조 대비 단일노조 및 복수노조에 비정규직을 조합원으로 포함시 무기계약직의 평균임금수준이 정규직과 차이가 난다는 의미’ 관련 대상자별 추가 의견 질의
11	가설 10의 ‘교섭권이 없는 노조를 기준으로 상급단체나 개별적 교섭을 할 경우에 무기계약직의 평균임금수준이 정규직과 차이가 난다는 의미’ 관련 대상자별 추가 의견 질의

[표 3-4] 심층인터뷰 대상자 출신 등

구분	소속	인터뷰 일자	비고
A	한국감정원 노동조합	2019.03.26	한국노총 소속
B	정보통신산업진흥원 노동조합	2019.04.04	민주노총 포함 4개 복수노조 구성
C	한국도로공사 노동조합	2019.03.22	한국노총 소속
D	한국정보화진흥원 노동조합	2019.04.08	단위노조에서 민주노총 소속
E	한국산업기술평가관리원 노동조합	2019.03.29	총 2개(한국노총, 민주노총 소속) 복수노조 구성
F	한국산업단지공단 노동조합	2019.03.29	무상급 단위노조

제 4 장 분석 결과

제 1 절 기초통계분석

1. 종속 변수

본 연구에서 종속변수는 비정규직의 정규직 전환비율과 정규직 대비 무기계약직의 평균임금 수준을 객관적 성과로 측정하였다. 2013년도부터 2017년도까지 5개년의 338개 기관(부설기관 포함 총 361개 기관) 중 결측치를 제외한 1,755개의 비정규직 전환 비율 데이터와 노동조합이 있는 기관을 대상으로 무기계약직의 평균임금 수준을 측정하기 위해 1,185개의 데이터를 사용한다.

[표 4-1] 종속변수에 대한 기술통계량

변수	관측치	평균	중위값	표준편차	최솟값	최댓값
비정규직 전환 비율	1,730	0.025	0.0038	0.0521	0	0.54
무기계약직의 평균임금 수준	1,185	0.595	0.579	0.173	0.01	2.584

2. 독립 변수

가. 노동조합 유무에 따른 분석

첫 번째 연구문제 가설을 위해 부설기관 포함 361개의 5개년도의 총 1,805개의 데이터 중 기관 설립이전 자료입력 분을 제외하고 노동조합 유무에 따른 분석을 위해 1,755개의 데이터를 이용하며 빈도와 비율은 아래와 같다.

[표 4-2] 노동조합 유무 독립변수 빈도 분석

(단위: 개)

구분	세부 구분	연도별 빈도						비율
		2013	2014	2015	2016	2017	합계	
노동 조합 유무	있음	216	230	239	247	259	1,191	67.86%
	없음	123	115	113	111	102	564	32.14%

나. 노동조합 있는 기관 중 노동조합 형태별 분석

두 번째 연구문제 가설 분석을 위해 노동조합이 없는 기관은 결측치로 간주하고, 노동조합이 있는 기관을 대상으로 노동조합 형태에 따른 1,191개의 데이터를 이용한 연도별 독립변수의 빈도와 비율은 아래와 같다.

[표 4-3] 노동조합 형태별 독립변수 빈도 분석

(단위: 개)

구분	세부구분	연도별 빈도						비율
		2013	2014	2015	2016	2017	합계	
노동조합의 수	1개	184	192	195	196	196	963	80.86%
	2개	27	29	34	38	45	173	14.53%
	3개	4	8	7	9	9	37	3.11%
	4개			2	3	7	12	1.01%
	5개	1				1	2	0.17%
	6개		1	1	1		3	0.25%
	7개					1	1	0.08%
상급단체	있음	184	193	198	202	203	983	82.54%
	없음	32	37	41	45	53	208	17.46%
비정규직 포함 형태	단일노조에 비정규직 포함	127	131	135	134	134	661	55.50%
	복수노조에 정규직만 구성	7	7	9	12	12	47	3.95%
	복수노조에 비정규직 포함	25	31	35	39	51	181	15.20%
	단일노조에 정규직만 구성	57	61	60	62	62	302	25.36%
교섭권 형태	민주노총 교섭권 있음	108	113	117	119	117	574	48.19%
	한국노총 교섭권 있음	65	68	69	70	76	348	29.22%
	개별노조 교섭권 있음	31	36	37	42	48	194	16.29%
	복수노조 개별교섭	4	4	6	6	7	27	2.27%
	복수노조 공동대표	5	6	6	6	6	29	2.43%
	노조있으나 교섭권 없음	3	3	4	4	5	19	1.60%

3. 통제 변수

통제변수는 그 유형에 따라 범주형 변수와 연속형 변수를 구분하여 데이터를 측정하였으며 범주형 변수는 1,755개의 데이터로 사용한다. 공공기관형태는 알리오 공시기준에 따라 5개로 구분하였고, 주무부처는 35개에 부처에 따라 구분된 데이터를 사용하였다. 정권은 ‘13~16 년은 박근혜 정부, ‘17년은 문재인 정부로 구분하여 분석하였다.

가. 범주형 변수

[표 4-4] 변수의 빈도 분석

(단위: 개)

구분	세부구분	연도별 빈도						비율
		2013	2014	2015	2016	2017	합계	
공공 기관 형태	시장형	15	15	15	15	15	75	4.27%
	준시장형	20	20	20	20	20	100	5.70%
	기금관리형	16	16	16	16	16	80	4.56%
	위탁집행형	73	76	78	80	81	388	22.11%
	기타공공기관	215	218	223	227	229	1,112	63.36%
주무 부처	경찰청	1	1	1	1	1	5	0.28%
	고용노동부	12	12	12	12	12	60	3.42%
	공정거래위원회	2	2	2	2	2	10	0.57%
	과학기술정보통신부	56	59	60	60	60	295	16.81%
	관세청	1	1	1	1	1	5	0.28%
	교육부	22	22	22	23	23	112	6.38%
	국가보훈처	3	3	3	3	3	15	0.85%
	국무조정실	27	27	27	27	27	135	7.69%
	국방부	2	2	3	3	3	13	0.74%
	국토교통부	22	23	23	23	23	114	6.50%
	금융위원회	7	7	7	8	8	37	2.11%
	기상청	3	3	3	3	3	15	0.85%
	기획재정부	3	3	3	4	4	17	0.97%
	농림축산식품부	10	10	10	10	10	50	2.85%
	농촌진흥청	1	1	1	1	1	5	0.28%
	문화재청	1	1	1	1	1	5	0.28%
	문화체육관광부	31	31	32	33	33	160	9.12%
	방송통신위원회	1	1	2	2	2	8	0.46%
	방위사업청	2	2	2	2	2	10	0.57%
	법무부	4	4	4	4	4	20	1.14%
	보건복지부	22	23	23	24	25	117	6.67%
	산림청	1	1	1	2	3	8	0.46%
	산업통상자원부	41	41	41	41	41	205	11.68%
	소방청	1	1	1	1	1	5	0.28%
	식품의약품안전처	3	3	3	3	4	16	0.91%
	여성가족부	5	5	5	5	5	25	1.42%
	외교부	3	3	3	3	3	15	0.85%

	원자력안전위원회	3	3	3	3	3	15	0.85%
	인사혁신처	1	1	1	1	1	5	0.28%
	중소벤처기업부	11	11	12	12	12	58	3.30%
	통일부	2	2	2	2	2	10	0.57%
	특허청	6	6	6	6	6	30	1.71%
	해양수산부	18	18	19	19	19	93	5.30%
	행정안전부	2	3	3	3	3	14	0.80%
	환경부	9	9	10	10	10	48	2.74%
정권	박근혜 정부	339	345	352	358		1,394	79.43%
	문재인 정부					361	361	20.57%

나. 연속형 변수

연속형 변수는 5개년도의 1,755 데이터를 이용하며 공공기관 연령은 중 근로자 수는 각 기관별로 7명 조직부터 3.4만명 조직까지 다양하기에 자연로그를 활용하여 분석한다. 아울러 비정규직 비율은 비정규직의 정규직 전환율을 분석하기 위한 통제변수로 0.7%에서 100%까지 구성되어 있고 무기계약직 비율은 정규직 대비 비정규직 임금수준을 통제하기 위한 변수로 0.005%에서 100%까지 분포되어 있다.

[표 4-5] 변수의 기술통계량

변수	관측치	평균	중위값	최빈값	최솟값	최댓값
공공기관 연령	1,755	20.787	15.7	5.0	0.1	112.3
근로자 수	1,755	1,191.84	314.0	35	7	34,404
비정규직 비율	1,730	0.319	0.289	0.20	0.007	1
무기계약직 비율	1,223	0.132	0.078	0.09	0.00005	1

제 2 절 변수 분석결과

가. 공공기관 노동조합 유무에 따른 비정규직의 정규직(무기계약직 포함) 전환율 분석 결과

모델은 유효하며, 통계적으로 1% 유의수준 하에서 노동조합이 없는 것 대비 노동조합이 있을 경우 비정규직 전환비율에 부(-)의 영향을 미친다고 분석되었다. 즉, 노동조합이 없는 것 대비 노동조합이 있을 경우 비정규직의 정규직화에 좋지 않는 영향을 주는 것으로 분석되었다.

[표 4-6] 노동조합 유무와 정규직 전환율의 분석

변수	구분	세부구분	회귀계수	표준오차
독립 변수	노동조합 유무	있음	-0.017 ***	0.004
		없음	0	.
통제 변수	공공기관형태	시장형	-0.013 *	0.008
		준시장형	-0.019 **	0.006
		기금관리형	-0.017 **	0.007
		위탁집행형	0.002	0.003
		기타공공기관	0	.
	주무부처	35개 더미변수로 통제하였음		
	정권	박근혜 정부	-0.009 **	0.003
		문재인 정부	0	.
	공공기관 연령		0 **	0
	근로자 수(로그)		0.001	0.001
	비정규직 비율		-0.046	0.007
R2			0.124	

※ p-value : ***은 1%에서 유의, **은 5%에서 유의, *은 10%에서 유의함

나. 공공기관 노동조합 유무에 따른 무기계약직의 평균임금수준 분석 결과

모델은 유효하며, 통계적으로 10% 유의수준 하에서 노동조합이 없는 것 대비 노동조합이 있을 경우 정규직 대비 무기계약직 평균임금비율에는 정(+)의 영향으로 유의미하게 분석되었다.

[표 4-7] 노동조합 유무와 무기계약직 임금수준의 분석

변수	구분	세부구분	회귀계수	표준오차
독립 변수	노동조합 유무	있음	0.024 *	0.014
		없음	0	.
통제 변수	공공기관형태	시장형	0.16 ***	0.032
		준시장형	0.072 **	0.024
		기금관리형	-0.063 **	0.024
		위탁집행형	0.044 **	0.013
		기타공공기관	0	.
	주무부처	34개 더미변수로 통제하였음		
	정권	박근혜 정부	-0.028 **	0.011
		문재인 정부	0	.
	공공기관 연령		0	0
	근로자 수(로그)		-0.042 ***	0.005
	비정규직 비율		0.069 **	0.030
	R2			0.198

※ p-value : ***은 1%에서 유의, **은 5%에서 유의, *은 10%에서 유의함

다. 공공기관 내 노동조합이 존재하는 기관의 노동조합 형태에 따라 정규직(무기계약직 포함)전환 관련 분석 결과

모델은 유효하며, ‘노동조합의 수’가 비정규직 전환비율에 미치는 영향

은 유의미하지 않았다. 노동조합 내 비정규직 포함 형태는 '단일 노조에 정규직만 구성된 경우'를 기준으로 통계적으로 10% 유의수준 하에서 '단일노조에 비정규직 포함'의 경우와, 통계적으로 5% 유의수준 하에서 '복수노조에 비정규직이 포함'의 경우 '비정규직 전환비율에 정(+)'의 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 또한 '교섭권의 형태'와 '상급단체 유무'의 변수는 비정규직 전환비율 관련 분석에서 유의미한 결과가 나오지 않았다.

[표 4-8] 노동조합 유형과 정규직 전환율의 분석

변수	구분	세부구분	회귀계수	표준 오차	
독립 변수	노동조합의수		-0.001	0.004	
	상급단체	있음	-0.001	0.008	
		없음	0	.	
	노동조합 내 비정규직포함 형태	단일노조에 비정규직 포함	0.006 *	0.003	
		복수노조에 정규직만 구성	-0.001	0.008	
		복수노조에 비정규직 포함	0.016 **	0.006	
		단일노조에 정규직만 구성	0	.	
	교섭권 형태	민주노총 교섭권 있음	-0.007	0.012	
		한국노총 교섭권 있음	0.002	0.013	
		개별노조 교섭권 있음	-0.01	0.01	
		복수노조 개별교섭	-0.004	0.014	
		복수노조 공동대표	-0.014	0.015	
		교섭권 없는 노동조합	0	.	
통제 변수	공공기관형태	시장형	-0.008	0.006	
		준시장형	-0.017 **	0.005	
		기금관리형	-0.012 **	0.006	
		위탁집행형	0.005	0.003	
		기타공공기관	0	.	
	주무부처	31개 더미변수로 통제하였음			
	정권	박근혜 정부	-0.006 **	0.003	
		문재인 정부	0	.	
	공공기관 연령		0 *	0	
	근로자 수(로그)		-0.002 *	0.001	
	정규직 대비 비정규직 비율		-0.027 **	0.008	
	R2			0.139	

※ p-value : ***은 1%에서 유의, **은 5%에서 유의, *은 10%에서 유의함

라. 공공기관 내 노동조합이 존재하는 기관의 노동조합 형태에 따라 무기계약직의 평균임금수준 관련 분석 결과

모델은 유효하며, '노동조합의 수'는 통계적으로 5% 유의수준 하에서 평균연봉비율에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 노동조합 내 비정규직 포함 형태는 '단일 노조에 정규직만 구성된 경우'를 기준으로 통계적으로 5% 유의수준 하에서 '단일노조에 비정규직 포함'은 부(-)의 영향을 미치고, 통계적으로 5% 유의수준 하에서 '복수노조에 비정규직 포함의 경우' 평균연봉비율에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

'교섭권 형태'에 따른 분석은 '노동조합이 있으나 교섭권 없음'을 기준으로 통계적으로 5% 유의수준 하에서 '복수노조 공동대표', '민주노총 교섭권 있음'과 '상급단체 없이 교섭권 있음'의 경우 부(-)의 영향을 미치며 통계적으로 10% 유의수준 하에서 '한국노총 교섭권 있음'의 경우 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 상급단체의 경우 통계적으로 5% 유의수준 하에서 상급단체가 없는 것을 기준으로 상급단체가 있을 경우 정(+)의 영향을 미치는 것이 확인되었다.

[표 4-9] 노동조합 유형과 무기계약직 임금수준의 분석

변수	구분	세부구분	회귀계수	표준 오차
독립 변수	노동조합의수		0.037 **	0.017
	상급단체	있음	0.093 **	0.038
		없음	0	.
	노동조합 내 비정규직포함 형태	단일노조에 비정규직 포함	-0.036 **	0.016
		복수노조에 정규직만 구성	0.058	0.057
		복수노조에 비정규직 포함	-0.088 **	0.031
		단일노조에 정규직만 구성	0	.
	교섭권 형태	민주노총 교섭권 있음	-0.127 **	0.058
		한국노총 교섭권 있음	-0.114 *	0.061
		개별노조 교섭권 있음	-0.115 **	0.047
		복수노조 개별교섭	-0.054	0.064

통제 변수		복수노조 공동대표	-0.172 **	0.079
		교섭권 없는 노동조합	0	.
	공공기관형태	시장형	0.129 ***	0.035
		준시장형	0.06 **	0.027
		기금관리형	-0.062 **	0.026
		위탁집행형	0.055 ***	0.016
		기타공공기관	0	.
	주무부처	29개 더미변수로 통제하였음		
	정권	박근혜 정부	-0.024 *	0.013
		문재인 정부	0	.
	공공기관 연령		-0.001 *	0
	근로자 수(로그)		-0.048 ***	0.006
	정규직 대비 무기계약직 비율		0.043	0.039
	R2		0.252	

※ p-value : ***은 1%에서 유의, **은 5%에서 유의, *은 10%에서 유의함

제 3 절 심층인터뷰 결과

실제 노동조합 현장에서 활동 중이거나 재직하였던 자를 대상으로 회귀분석과 별도로 심층인터뷰를 진행하였고 총 4개의 사전질문과 회귀분석결과에 따라 유의미한 결과에 대해 7개의 질문을 추가로 하였다. 질문별 심층인터뷰의 내용을 항목별로 서술하면 아래와 같다.

<질문 1 : 공공기관 노동조합은 정규직 및 비정규직 근로자들에게 어떠한 영향을 미치는가?>

질문 1과 관련 공공기관 노동조합은 조합원의 고용안정, 부당노동행위 근절, 처우개선 등에 긍정적인 역할을 하고 비정규직의 정규직(무기계약직 포함)화 정규직 수준의 임금수준 향상을 위해 노력하고 있다는 의견이 대부분이었다. 다만, 정규직만으로 구성되어 있는 노동조합의 경우에

는 직접적으로 노력은 소극적이라고 응답하였으며, 이 경우 복수노조를 구성하여 개별적으로 노력을 하고 있다고 응답하였다.

[표 4-10] 심층인터뷰 1번 질문 답변

대상	인터뷰 결과
A	공공기관의 노동조합은 고용안정, 부당노동행위 근절, 처우개선 등에 긍정적인 역할을 하고 있다고 생각됨
B	비정규직 근로자(공무직)들의 실질임금 수준향상이 되었음. 다만 직렬이 달라 정규직 직원과 단순임금 비교는 의미 없다는 생각
C	노동조합은 정규직 위주로 구성되어 있어, 주로 정규직 위주의 복지와 근로 개선을 위하여 노력하고 있음. 그러나 비정규직이 별도의 노동조합이 결성된 경우나, 노동조합의 조합원인 경우는 영향을 많이 미친다는 생각
D	당 노동조합은 정규직과 비정규직 조합원의 비율이 거의 비등함. 노동조합은 이익집단으로 조합원의 요구를 무시할 수 없기에 노동조합의 조합원인 경우는 영향을 많이 미침. 단, 공공기관이라는 제한적인 예산 환경이 있기에 노동조건 개선에 있어서는 정규직의 처우에 따라 비정규직에 영향을 미치는 영향이 큼
E	공공기관 노동조합은 정규직 및 비정규직 근로자들에게 긍정적 영향을 미침. 또한 공공기관 노동조합은 정부의 고용정책 및 공공기관 관련 정책에 최일선에서 투쟁하며 정보 또한 가장 먼저 취득할 수 있는 조직이고 기재부/고용부 등 정부 정책에 대해서도 노정 파트너로 함께 참여하며 공동 대응하고 있음
F	고용, 임금, 복지 및 처우 개선에 전반적으로 긍정적인 역할을 한다고 봄. 다만 정규직만 조합원으로 구성되었을 경우에는 비정규직 근로자에게 다소 간접적인 형태로 영향을 미침

<질문 2 : 공공기관 비정규직의 정규직화(무기계약직 포함)을 위해 노동조합은 어떤 역할을 하였는가?>

비정규직의 정규직화 관련 대부분의 노동조합 관계자가 비정규직의 고용안정을 위해 노력하는 조직이며, 그들의 이익극대화를 위해 문재인 정부에서 심의위원회 등에 적극 참여하여 근로조건 개선을 위한 노력을 하였다고 답하였다. 소수의 의견으로 조합원의 구성원이 정규직만으로 구

성되어 있을 경우에는 기존 정규직과의 이해관계 충돌을 감안하여 노동조합이 적절한 조율을 하고 있다고 언급하였다.

[표 4-11] 심층인터뷰 2번 질문 답변

대상	인터뷰 결과
A	문재인 정권 이전에 동일 노동자간 갈등해소 및 비정규직 고용안정을 위해 정규직 전환을 지속 요구 했으나, 정원 문제와 정부통제로 관철되지 않음. 하지만 현정부는 비정규직을 정규직으로 전환시킴. 이때 정규직 전환 규모를 최대한 확대하기 위해 심의위원회 등에 참여하여 관철시킴
B	비정규직 직원이 정규직 전환 과정에서 회사와 지속적인 교섭을 진행. 비정규직 직원이 교섭 시 불이익을 당하지 않도록 안내함, 기존 정규직과의 이해관계 충돌 등에 적절하게 조절하기 위해 노조가 노력함
C	정규직 노동조합에서는 비정규직의 노동자들에 대한 복지나 근로조건 개선을 위해, 별도의 역할은 미비한 편이라고 생각. 다만 조합원에 포함되는 경우는 열악한 근로조건에 있는 비정규직 노동자들을 위해 많은 노력을 함
D	노동조합에서는 조합원 구성원이 누구냐에 따라 영향이 있기에 노동자들에 대한 복지나 근로조건 개선을 위해 노력함. 비정규직이 조합원에 포함되는 경우는 열악한 근로조건에 있는 비정규직 노동자들을 위해 정책을 추진함. 당 노동조합은 문재인 정부 출범 전에도 육아휴직대체자를 포함한 비정규직의 무기계약직화 정규직화를 적법하게 추진하였음
E	공공기관 노동조합은 비정규직의 정규직화 관련 정보를 조합원에게 가장 먼저 전달하고 조합원의 이익과 조합의 발전을 위해 합리적 방안을 모색해 감. 단순한 정부 정책 이행 차원이 아니라, 정부 가이드라인을 준수하되, 개별 공공기관 여건에 따라 노사협의, 조합원 의견 수렴, 노사협의 등의 일련의 절차를 진행하고 있음
F	정규직 위주 노동조합의 경우 중도적인 입장에서 관망하였다고 분석. 치열한 경쟁을 통해 들어온 공채 직원과 제한된 환경에서 소정의 테스트 후 전환된 비정규직의 갈등이 불거질 경우 이익집단으로서 조합은 정규직의 편에 설 수밖에 없는 입장. 하지만 큰 틀에서 사회적 가치를 추구하는 거시적 시각으로 보았을 때는 찬성 입장을 견지함

<질문 3 : 공공기관 노동조합은 정규직 대비 비정규직 근로자의 임금 수준개선에 어떠한 영향을 미치는가?>

비정규직 근로자의 임금관련 노동조합은 비정규직의 동일노동 동일임금의 원칙을 위해 사측과의 협상 과정에서 노력을 하나 조합내부의 구성원의 정서도 충분히 감안해야 하는 상황이라는 응답이 많았다.

특히 어떤 기관에서는 비정규직을 기반으로 노동조합이 탄생되었기에 초기부터 비정규직의 근로조건 특히 임금부분에 있어 개선을 위한 노력을 하였다고 응답을 주었다.

[표 4-12] 심층인터뷰 3번 질문 답변

대상	인터뷰 결과
A	긍정적 영향 있음. 임금협상시, 비정규직 임금인상을 정규직의 2배 이상으로 요구중이며 추진하고 있음
B	노동조합이 있기 때문에 기존 총급여 수준 이상의 전환급여 수령이 가능 (회사는 가능한 경비절감을 위해 기존에 받던 실적급 관련 인건비를 폐지하려 함)
C	정부가이드라인의 범위가 있지만, 비정규직의 급여가 낮아 정규직 보다 임금 인상률을 높이려고 하나, 조합원들의 정서가 고려됨. (임금 인상률이 차이가 발생하는 경우, 기존 조합원들의 불만이 상존)
D	공공기관은 정부가이드라인의 범위가 있지만, 현실적으로 정규직의 연봉이 대부분의 기관에 비정규직 보다 높음. 우리 기관의 경우 정규직과 비정규직의 처우는 동일하였고, 노동조합이 비정규직을 기반으로 설립되었기에 정액인상 등의 방법으로 임금협약을 체결한 해에는 오히려 정규직 보다 비정규직의 처우가 더 개선되는 경우도 있었음.
E	공공기관 노동조합은 정규직 대비 비정규직 근로자의 임금수준 개선을 위해 노력하고 있음. 공공기관 노동조합은 조합원의 의견을 들을 것이며, 특히나 조합원 중 정규직 대비 임금 수준이 낮은 비정규직 근로자가 있다면, 더욱 임금수준 개선을 위해 노력할 것. 만일, 이러한 임금 수준 격차 해소를 위해 대정부 예산 추가 확보나 총 인건비 한도 완화 등 노사 공동 대응이나 상급단체 차원의 요구가 필요한 사안이라면 더욱 노동조합의 중요성은 크다고 할 수 있음
F	간접적인 형태로 영향을 줄 것으로 봄. 비정규직 근로자 임금 결정시 정규직 급여를 참고할 수 밖에 없는 구조이기 때문. 정규직 임금이 상승하면 비정규직 근로자 임금도 상승되는 수순으로 판단

<질문 4 : 공공기관 노동조합이 비정규직 근로조건 개선을 위해 나아가 방향은 어떤 것인가?>

공공기관에는 예산이라는 통제요소로 인해 제한적인 근로조건 개선의 문제는 있지만 공공기관 노동조합은 대정부 활동이나 내부적으로 이해관계를 적절히 조율해 가며 기관의 상황에 따라 비정규직의 근로조건 개선을 위해 충분히 노력하고 있다고 하는 답변이 많았다. 특히 공공기관의 인건비 구조는 항상 제한적이기에 대정부 차원에서의 노사간 예산확보 등의 노력을 해야 된다는 의견도 있었다.

[표 4-13] 심층인터뷰 4번 질문 답변

대상	인터뷰 결과
A	동일노동 동일임금 원칙 관철. 다만 공공기관 총인건비 통제 등의 문제가 있어, 사측이 아닌 대정부투쟁이 선행될 수밖에 없음
B	비정규직 근로조건 개선(퇴직금제도 상향개편 등 정규직과 동일한 종류와 동일한 성격의 업무를 한다면 최소한 정규직 수준의 임금은 보장되어야 함)
C	비정규직 노동자들의 근로조건을 개선하기 위해 노력하여야하며, 동시에 기존 조합원들에 이해 설득이 필요함. 아울러, 조합원 대상범위에 비정규직 포함 될 수 있도록 노력하여 하나의 노동조합으로 만들어야 함
D	비정규직 노동자들의 근로조건을 안정화를 위해 노력하여야하며, 동시에 기존 조합원들에 이해 설득이 필요하다고 봄
E	공공기관 노동조합은 비정규직 근로개선을 위해 1. 정규직 근로자와 비정규직 근로자간 심리적 또는 실질적인 다양한 격차를 해소하기 위해 노력해야 함 2. 만일 대정부 예산 추가 확보나 총 인건비 한도 완화 등의 문제라면, 노사 공동 대응 또는 상급단체 차원의 대응을 이끌어 내야 함
F	결국 정책은 사측에서 정하는 것이기 때문에 회사와 적절한 협상을 통해 근로조건 개선. 하지만 앞서 밝힌바 대로 정규직 조합원으로 구성된 노조의 경우에는 정규 직원의 처우를 지속적으로 개선함으로써 비정규직의 조건을 간접적으로 향상시킬 수밖에 없는 한계 존재

<질문 5 : 가설 1의 ‘노동조합이 없을 경우 비정규직 전환비율이 높다는 회귀분석의 유의미한 결과’ 관련 대상자별 추가 의견>

공공기관에서 노동조합의 유무에 따른 비정규직의 정규직(무기계약직 포함)화 통계분석 유의미한 결과에 대해 노동조합이 있을 경우 공기업

수준의 대규모 공공기관이 정규직으로만 구성되어 있는 경우가 많다. 또한 비정규직이 조합원을 포함되어 있어도 조합원 가입 기간이 기존 정규직 보다 짧기에 비정규직의 근로조건 개선에 대해 방관적이라는 의견이 대부분이었다. 또한 비정규직 전환 시에 기존 노동조합의 동의 절차가 필수인데 어렵게 정규직으로 입사한 직원의 심리적 거부감의 요소를 고려할 수밖에 없다고 대답하였다.

[표 4-14] 심층인터뷰 5번 질문 답변

대상	인터뷰 결과
A	기존 노조가 기득권보호만 강조한다면 가설이 타당할 것이나, 노조활동의 기본원칙 준수시 노조가 있어야 정규직 전환비율이 높을 듯
B	기존 기득권(정규직)이 대부분 노동조합의 구성원 이므로 노조의 투쟁방향이 오히려 '비정규직 전환'과 충돌하기 때문이라고 추정
C	정규직 노동조합만 있는 경우는 비정규직의 정규직화에 주는 영향은 미비 (무관심)
D	정규직 노동조합만 있는 경우나 비정규직이 조합원으로서의 가입 기간이 정규직 보다 짧을 경우 이익집단의 특성상 비정규직의 정규직화에 주는 영향은 미비 한 것이 당연하다고 봄
E	노동조합이 없을 경우 비정규직 전환비율이 높다는 것은 노동조합 자체의 문제이기 보다는 정규직 중심으로 된 노동조합의 경우, 비정규직이 정규직으로 전환되어 동일한 수준의 근로조건을 확보하는 것에 대한 심리적 거부감이 크기 때문이라고 생각함. 사측이 비정규직을 정규직으로 전환하고자 할 때, 노동조합이 없을 경우에는 노조의 동의 없이도 가능하나, 노동조합이 있는 경우 그 동의를 받아야 하는데, '내가 힘들게 이렇게 정규직이 되었는데, 쉽게 들어온 비정규직이 쉽게 정규직으로 전환'되는 상황을 받아들이고 싶어하지 않음
F	이번 정부는 이전 정부와 다르게 사회적 가치를 추구하며 비정규직의 정규직화 정책을 국정과제로 전면에 내세우며 전방위적으로 추진. 이사장(사장·원장 등)은 성과 창출을 통해 경영평가에서 타 기관 대비 좋은 등급을 받아야하는 명확한 목표가 있기 때문에 비정규직의 정규직화를 가속화 추진. 이러한 과정에서 노동조합의 견제가 없을 경우 다소 전환 기준을 완화하여 전환을 확대할 가능성 상존

<질문 6 : 가설 2의 '노동조합이 있을 경우 무기계약직의 평균임금수준이 정규직과 가깝다는 유의미한 결과' 관련 대상자별 추가 의견>

공공기관에서 노동조합의 유무에 따른 무기계약직의 임금수준 개선여부 관련 통계분석의 결과와 같이 ‘노동조합이 있을 경우 정규직과 가깝다는 결론’ 관련한 추가 질문에서 노동조합은 조합원의 근로조건 개선에 노력하기에 유의미한 결론에 동의하는 의견이 많았다. 즉, 기관별로 정규직과 무기계약직의 처우가 같은 경우에도 그리고 직군 구분으로 인한 무기계약직 임금 인상방법에서도 노동조합은 정규직과 같은 수준의 인상을 또는 상회하는 인상 체계로의 노력을 하고 있다고 응답을 하였다.

[표 4-15] 심층인터뷰 6번 질문 답변

대상	인터뷰 결과
A	질문 2의 대답과 같이 임금협상시, 비정규직 임금인상을 정규직의 2배 이상으로 요구중이며 추진하고 있는 당 노조를 감안하면 신빙성 있는 결과라 생각
B	노동조합이 있기 때문에 비정규직도 총급여 수준 이상의 전환급여 수령이 가능하기에 결과와 같은 의견
C	비정규직의 급여가 낮아 정규직 보다 임금 인상률을 높이려고 하나, 조합원들의 정서가 고려하겠지만, 상당부분의 기관의 경우 동일노동 동일 임금의 노력을 하기에 정규직의 연봉수준에 맞추려는 노력을 함
D	당 기관의 경우 정규직과 비정규직의 처우는 동일하기에 통계결과에 대해서는 당연할 거라 사료됨
E	노동조합은 정규직 대비 비정규직 근로자의 임금수준 개선을 위해 노력하고 있기에 공공기관에 노동조합이 있을 경우 급여수준이 정규직과 비슷하게 가기위해 노력함
F	비정규직 근로자 임금 결정시 정규직 급여를 참고할 수 밖에 없는 구조이기 때문에 정규직 임금이 상승하면 비정규직 근로자 임금도 정규직 임금수준으로 조정하려는 노력이 있기에 가능한 결과라 생각

<질문 7 : 가설 5의 ‘공공기관 노동조합의 조합원에 비정규직이 포함되어 있을 경우 전환비율이 높다는 의미’ 관련 대상자별 추가 의견>

질문 7에서는 공공기관에서 노동조합이 있는 기관만을 대상으로 비정규직의 정규직(무기계약직 포함)화 통계분석 결과에 대한 분석 결과에 대해서는 노동조합 내 조합원으로 비정규직을 포함할 경우 정(+)의 유의

미한 결과에 긍정적으로 수긍하는 답변을 주었다. 이는 조합원의 요구 수용을 위한 당연한 노동조합의 행위 결과라는 것이 다수의 의견이었다.

[표 4-16] 심층인터뷰 7번 질문 답변

대상	인터뷰 결과
A	노조에 비정규직 포함시 정규직 전환 폭 확대 될것 같음, 조합원의 고용안정 및 권익향상이 노조 활동의 최우선 목표
B	노동조합 구성원 중 비정규직이 포함되었다면 다소 이해관계가 충돌하더라도 기존의 유대감 등의 것들로 전환에 대한 거부감이 덜할 것으로 봄
C	비정규직이 포함된 노동조합이 있는 경우, 정규직화를 위해 노력하므로 전환비율이 높을 것으로 판단됨
D	정규직으로 구성된 노동조합만 있는 경우는 이익집단의 특성상 비정규직의 정규직화에 주는 영향은 미비 한 것이 당연하다고 봄
E	조합원에 비정규직이 포함되어 있을 경우, 조합 집행부는 조합원의 요구를 수용하여 비정규직의 정규직 전환을 사측에 요구하거나, 조합 내부의 정규직 조합원들에게 이해를 구할 것임. 그러나 조합원에 비정규직이 없을 경우, 이러한 전환에 대해 부정적인 정규직 조합원들이 대부분일 것이므로, 정규직의 비정규직 전환이 쉽지 않을 수 있음
F	노동조합의 집행부를 구성할 때 여느 조직과 마찬가지로 각 직급별 대표를 포함하게 됨. 조합 집행부에 비정규직이 임원으로 포함되어 있다면 당연히 전환 비율을 높이기 위한 정책 제안과 정치 활동을 하게 될 것. 이 각종 활동 중의 하나는 전환비율 향상과 연결될 것

<질문 8 : 가설 7의 ‘노동조합 수에 따라 무기계약직의 평균임금수준이 정규직과 가깝다는 의미’ 관련 대상자별 추가 의견>

‘노동조합의 수’ 관련 답변에서는 기관이 복수노조가 탄생한 배경에 집중하였다. 즉 복수노조는 단일노조와의 다양한 의견차로 인하여 발생되기에 다양한 노조 내부의 상황을 감안하면 과반수로 조직된 노동조합이 있더라도 복수노조의 의견을 무시할 수 없다고 응답하였다. 그래서 노조의 수가 증가함에 따라 무기계약직의 임금 수준이 정규직과 가깝다는 정의 유의미한 결과에 긍정적으로 수긍하는 답변을 주었다.

[표 4-17] 심층인터뷰 8번 질문 답변

대상	인터뷰 결과
A	다소 부정. 단일 노조경우 사측과 교섭력 증대됨. 복수 노조로 비정규직 노조 있더라도 조합원수에 따른 한계점 있어 연계성 높지 않을 듯
B	노동조합의 수가 많을수록(복수노조) 기존의 노동조합은 세력 확대를 위해 비정규직의 요구사항 등을 개별 노조의 투쟁방침으로 포함시킬 수밖에 없을 것임
C	노동조합의 수가 많은 경우, 인건비 인상총제원이 많아, 급여가 낮은 직군이나 직급에 대한 인상률을 높일 수 있는 여유가 있어, 조합원수가 작은 기관에 비해 비정규직의 급여가 높을 수 있음
D	노동조합의 수가 많은 경우, 각 노동조합이 본인들의 조합의 구성원들의 요구를 수용하려는 노력이 있을 수밖에 없으며, 노동조합이 일부 직군만 포함된 경우보다 비정규직의 급여개선을 위해 노력할 수 있음. 현재는 교섭창구 단일화 절차로 복수노조의 교섭이 어려운 상황이기에 개선이 필요함
E	노동조합의 수와 관련하여서 단순히 수의 문제가 아니라, 복수노조가 된 배경을 주목할 필요가 있음. 복수노조가 존재한다는 것은 단일 노조로 통합되기 어려운 요인들이 있다는 것임. 예를 들어, 정규직 중심 노조 또는 비정규직 중심 노조, 신입사원 중심 노조 등임. 이런 복수노조에서 어느 노조가 교섭대표 노조가 되더라도, 타 노조의 근로조건을 무시하는 일방적 선택은 어렵고, 특히 임금 격차에 대해서는 더더욱 그러함. 만일, 대부분이 비정규직 조합원으로 구성된 노동조합이 교섭대표 노조나 과반수 노조라면 정규직과의 임금격차가 거의 없을 것임
F	현재 전체 노동조합 조직률은 10.7%('17.KOSIS) 수준. 공공기관 조직률은 자세히 조사를 못해봤지만 이를 훨씬 상회할 것으로 추정되며 이 기 관별 조직률과 정규직·비정규직 간 임금 수준 비교 시 유효한 데이터가 도출될 것으로 예상. 노동조합 수가 늘어나면 근로자의 이익과 처우 개선을 대변하는 조직 특성상 임금수준 격차가 다소 완화될 것으로 추정됨

<질문 9 : 가설 8의 ‘개별 단위노조 보다는 상급단체 있을 때 무기계약직 임금수준이 정규직과 가깝다는 의미’ 관련 대상자별 추가 의견>

공공기관에서 상급단체가 있을 경우 사회 전반적으로 약자를 위해 개선 운동을 하기에 비정규직의 평균임금 수준 향상에 정(+)의 유의미한 결과에 대해 대부분 긍정적으로 수긍하는 답변을 주었다. 즉, 민주노총이나 한국노총의 투쟁력의 대부분은 약자층에 집중을 하기 때문에 공공기

관에서도 정규직보다는 취약층인 무기계약직의 임금 개선을 위한 노력을 더 한 결과로 볼 수 있다는 의견이 많았다.

[표 4-18] 심층인터뷰 9번 질문 답변

대상	인터뷰 결과
A	상급단체가 있을 경우 취약계층에 노조의 방향이 집중될 수 있기에 유의미한 통계결과가 있을 수 있다고 생각함
B	당 공공기관의 노조는 그 직종 등에 따라 복수노조가 존재하고 있지만 결국 어느 노조가 상급단체와 함께 교섭권을 가지고 있느냐가 근로조건 개선방향의 우선권이 있을 수 있음. 따라서 당 노조와 같이 민주노총이 교섭권을 가지고 임금수준이 정규직과 가까울 수도 있다고 봄
C	당 노조의 경우 정규직만으로 구성되어 있기에 정규직의 근로조건 개선을 위해 신경을 우선적으로 배려함. 그러나 상급단체는 사회 전반적인 개선운동을 하기에 계약직의 임금수준 개선을 위해 노력하기에 가능
D	당 노조는 단위노조였다가 2017년도 중 민주노총으로 가입을 하였음. 상급단체 가입여부와 상관없이 조합원에 계약직이 포함되어 있기에 임금수준 개선에 노력한 부분도 있음. 따라서 상급단체 여부 보다는 전체 노동조합 중 상급단체가입 비율이 높아서 나올 수 있는 결론인 것 같음
E	상급단체가 있어서 임금수준이 정규직과 같다고 보는 것보다는 공공기관 노조의 상급단체 가입비율이 높아서 그 가입기관의 상당수가 계약직 급여 개선이 있어서 일수도 있음
F	본인소속 노조는 상급단체 미가입 조합이었기 때문에 자세한 답변 어려우나 한국노총이나 민주노총의 경우 안정적인 정규직보다는 비정규직의 근로조건 개선에 우선목표가 있기에 통계결과가 그렇게 나올 수 있다고 봄

<질문 10 : 가설 9의 ‘정규직만 구성된 단일노조를 기준으로 단일노조 및 복수노조에 비정규직을 조합원으로 포함 시 무기계약직의 평균 임금수준이 정규직과 차이가 난다는 의미’ 관련 대상자별 추가 의견>

가설 9의 부(-)의 통계적으로 유의미한 결과에 대해 공공기관의 구조적인 문제인 예산상의 제한과 각 공공기관의 직군의 분리 등 정규직과의 차별이 있는 기관이 상당하기에 무기계약직의 임금수준이 정규직과 같지 않다는 다수의 의견이 있었다. 소수의 의견으로 근본적인 임금구조 문제를

제기한 인터뷰 내용도 있었는데 공공기관은 그 특성상 총액인건비제도 등 예산의 제약을 정규직과 무기계약직이 구분되어 있기에 같은 입장에서의 임금인상을 추구할 경우에도 인상폭은 제한 될 수 있다는 의견이었다.

[표 4-19] 심층인터뷰 10번 질문 답변

대상	인터뷰 결과
A	다소 부정. 단일 노조경우 사측과 교섭력 증대되고 복수 노조에 비정규직을 포함한 노조가 있더라도 조합원수에 따른 한계점 있어 연계성 높지 않을 것 같음
B	단일 노동조합만 있다면 기존 노조는 비정규직 조합원의 요구사항 등을 상대적으로 많이 반영하지는 않을 것임. 또한 기존의 노동조합은 세력 확대를 위해 비정규직의 요구사항 등을 개별 노조의 투쟁방식으로 포함시킬 수 밖에 없을 것이나 예산 등의 공공기관 특성으로 정규직과의 임금수준이 같지는 않을 것임
C	단일노조에 비정규직을 조합원으로 포함 시 급여수준이 올라가며, 별도의 복수노조일 경우 소규모 조직으로 교섭권이 없기에 단일 노조보다 불리
D	단일노조에 비정규직이 조합원의 일원일 경우 급여수준향상을 위해 노력할 수밖에 없으며, 별도의 복수노조일 경우 소규모 조직으로 교섭권이 없으므로 단일 노조보다는 교섭력이 분산될 것이라는 판단
E	단일 노조라면, 대부분 정규직 조합원으로 구성된 노조일 것임. 공공기관이라면 총 인건비 상한이라는 한계가 있고, 정규직 조합원이라는 기득권이 있으므로, 단일 노조 내 비정규직 조합원의 임금이 낮더라도, 정규직의 임금 인상 한도를 포기하면서까지 비정규직 조합원의 임금을 개선하려는 움직임이 동력을 얻기 어려움.
F	본인이 재직했던 조직의 경우 단일노조였기 때문에 복수노조의 사례는 생소한 조직 형태로 답변이 어려움. 단일 노조 비정규직 조합원 포함할 경우 비정규직 평균임금 수준이 향상될 것이라는 분석 가능. 일부 복수노조가 회사의 이익을 대변하는 단체로서 기능하는 경우 현 정부의 정책 환경상 비정규직의 정규직화 가속과 임금 상승을 매개로 다른 협상(정규직 처우 개선) 정책이 가능하지 않을까 추정

<질문 11 : 가설 10의 ‘교섭권이 없는 노조를 기준으로 상급단체나 개별적 교섭을 할 경우에 무기계약직의 평균임금수준이 정규직과 차이가 난다는 의미’ 관련 대상자별 추가 의견>

질문 11에서도 질문 10의 응답과 같이 아무리 그 공공기관의 노동조합이 상급단체나 복수노조, 단위노조로 다양한 교섭권 형태를 가지더라도 공공기관의 총인건비 통제구조 하에서는 무기계약직의 임금인상이 차이가 있을 수 있다는 의견이 많았다. 또한 노동조합의 결성기간이나 정규직과 무기계약직의 임금제도의 차이가 없어서 통계적 의미가 현실에 반영되지 않는다고 생각한다는 의견도 있었다.

[표 4-20] 심층인터뷰 11번 질문 답변

대상	인터뷰 결과
A	긍정. 교섭권 여부에 따라 큰 차이 발생할 것으로 예상됨
B	노동조합이 교섭권이 없다는 의미는 과반수노동조합이 존재하지 않는다는 의미고 회사가 해당 노조에게 비정규직 임금 내지 처우에 대해 교섭할 의지가 없을 것으로 판단. 회사는 교섭권 있는 노동조합 없으므로 회사의 임의적 의사결정이 임금수준을 결정할 가능성이 크다고 생각
C	교섭권이 없는 노조의 경우, 개별 교섭에 대한 법적 의무가 사측에 없으므로, 임금수준 저하 가능성이 있기에 단순히 통계 결과를 가지고는 다수의 기관의 정규직과 비정규직의 구조적인 문제가 있는 것 같음
D	교섭권이 없는 노조는 과반수 노동조합이 아닌 것으로 노조의 힘이 제일 없는 곳일 수 있는데 이를 기준으로 한국노총이나 민주노총 없이 교섭권 없는 노동조합의 비정규직이 임금수준이 정규직보다 낮다는 것은 단순히 비교 보다는 교섭권이 없는 노동조합이 결성기간이 낮거나 원래 정규직과 비정규직의 근로조건 차이가 없어서 더 공정해 보일 수 있을 수도 있을 것이라 생각되며, 통계적인 의미가 반드시 현실적으로 반영되는 것이라고 생각지는 않음
E	교섭권이 없는 노조는 상급단체건 개별교섭이건 비정규직의 임금 수준을 개선뿐만 아니라 다른 근로조건 개선도 쉽지 않는데, 이는 교섭권이 있는 노조와 협력이 필요하기 때문임. 만일 그렇다면, 교섭권이 있는 노조는 대부분 정규직으로 구성된 노조일 가능성이 많으며, 그렇지 않다 하더라도, 총 인건비 한도 문제를 근본적으로 극복하지 못한다면 개선될 여지가 거의 없을 것임
F	교섭권을 직접 행사하는 상급단체 미가입 조합이었기 때문에 관련 내용은 잘 모르나 상급단체 가입 시 개별 기관의 성격, 임금 및 직급체계가 상이하기 때문에 전체적인 기준에서 임금 수준을 정하기는 어려울 것으로 판단. 결국 기관 하나하나 세심하게 챙기기 용이하지 않기 때문에 비정규직 임금의 상승율을 일괄적으로 정할 수밖에 없으며 이는 상대적으로 보통 수준을 하회하는 비율로 작용할 수도 있다는 판단

제 5 장 결론

제 1 절 연구결과의 요약

본 연구는 공공부문의 노동조합이 비정규직 근로자의 고용안정 및 평균임금에 미치는 요인들을 실증적으로 분석하여 공공부문 비정규직 근로자 문제의 사회적 심각성을 인식하고 해결하기 위한 이론적 및 정책적 시사점을 제공하기 위함에 있다. 공공기관 알리오 공시자료를 근거로 2013년부터 2017년도의 자료를 합동(Pooled) OLS 로 분석하였고 선행연구에서 대부분 다루었던 노동조합 유무의 변수에 따른 비정규직의 고용안정과 평균임금에 미치는 영향을 분석하였다. 그리고 노동조합이 있는 공공기관만을 대상으로 노동조합의 수, 상급단체 유무, 노동조합의 비정규직 조합원 포함 형태, 교섭권 형태 등의 독립변수가 비정규직의 고용안정과 평균임금에 미치는 영향을 분석하였다. 아울러 회귀분석 결과를 보완하기 위하여 노동조합 관계자에게 사전질문과 유의미한 결과에 대해 추가로 심층인터뷰를 실시하였다. 연구결과를 요약하면 다음과 같다.

먼저 첫 번째 연구문제에 따른 가설로 노동조합 유무에 따른 비정규직의 정규직(무기계약직 포함) 전환에 있어서는 비정규직의 정규직화에 부(-)의 영향으로 통계적으로 유의미하게 분석되었다. 이에 따라 공공기관에 노동조합이 있을 경우 비정규직의 정규직(무기계약직 포함) 전환율이 높을 것이라는 가설 1은 기각되었다. 이 결과는 선행연구들에서 보인 결과와 같이 노동조합이 있을 경우 오히려 내부자-외부자 이론, 노동시장 이중화 이론 및 교섭력 이론에 따라 기존 기득권의 이익을 위해 노동조합이 활동하고 있음을 보여주었다. 그리고 노동조합 유무에 따른 정규직 대비 무기계약직 평균임금비율에서는 노동조합이 있을 경우 정(+)의 영향으로 통계적으로 유의미하게 분석되었고 ‘노동조합이 있을 경우 무기계약직의 평균임금이 정규직과 같을 것이다.’ 라는 가설 2는 채택되었다. 선행연구에서도 노동조합의 유무에 따른 비정규직과 정규직과의 임금관계의 결과가 상반되었지만 노동조합이 있을 때 비정규직의 임금이 정규직과의 정(+)의 유의

미한 결과는 노동조합이 집단행동의 이론에 따라 구성원의 목표를 만족시키기 위해 행동한다는 것을 보여주었다고 할 수 있겠다.

두 번째 연구문제에 따른 가설로 노동조합이 있는 공공기관을 대상으로 비정규직의 정규직 전환에 미치는 영향을 분석하였다. 노동조합의 형태에 따라 비정규직의 정규직(무기계약직 포함) 전환과의 관계를 보면 ‘노동조합의 수’, ‘교섭권 형태’ 그리고 ‘상급단체의 유무’와 비정규직의 전환율과는 유의미한 결과가 나오지 않아서 가설 3, 가설 4, 가설 6은 기각되었다. 그러나 ‘노동조합 내 비정규직의 조합원 포함 형태’에 따른 결과를 보면 ‘단일 노동조합에 정규직으로만 구성된 경우’를 기준으로 ‘단일 노동조합에 비정규직 포함’의 경우와 ‘복수노동조합에 비정규직 포함’의 경우 정(+)의 영향을 미치는 통계적으로 유의미하게 분석되어 가설 5는 일부 채택되었다. 이 결과는 공공기관 내에는 다양한 형태의 근로자 형태가 존재하는데 노동조합의 정규직만을 조합원으로 구성하는 하는 기관 보다는 비정규직을 포함한 노동조합의 경우 조합원의 이익을 대변하는 집단으로의 역할을 하고 있는 것으로 판단된다.

마지막 연구문제에 따른 가설로 노동조합이 있는 공공기관을 대상으로 노동조합이 무기계약직의 평균임금수준에 미치는 영향을 분석하였다. 노동조합의 유형에 따라 정규직과 무기계약직의 평균연봉비율과의 관계를 보면 ‘노동조합의 수’와 노동조합이 상급단체가 있을 때 평균연봉비율에 정(+)의 영향이 있는 것으로 통계적으로 유의미하게 분석되어 가설 7와 가설 8은 채택되었다. 이 결과는 노동조합의 수가 늘어날수록 복수노조의 각 조합에 속해 있는 조합원의 권리향상을 위해 노력하기에 그 성과가 반영된 것이라 추정된다. 또한 상급단체(민주노총/한국노총)이 있을 경우 상급단체가 없는 노동조합 보다는 상급단체가 있을 경우 교섭력과 투쟁력을 기반으로 비정규직의 연봉수준이 정규직에 가까워 질 수 있도록 교섭을 해왔다는 것으로 생각된다.

‘노동조합 내 비정규직의 조합원 포함 형태’에 따른 분석결과를 보면 ‘단일 노동조합에 정규직으로만 구성된 경우’를 기준으로 ‘단일 노동조합에 비정규직 포함’의 경우와 ‘복수노동조합에 비정규직 포함’의 경우 부

(-)의 영향을 미치는 것으로 통계적으로 유의미하게 분석되었기에 가설 9는 기각되었다. ‘교섭권 형태’에 따른 평균연봉 비율은 교섭권 형태는 ‘노조가 있으나 교섭권 없음’을 기준으로 ‘복수노조 공동대표’의 경우 부(-)의 영향을 미치고, ‘민주노총 교섭권 있음’과 ‘상급단체 없이 교섭권 있음’, ‘한국노총 교섭권 있음’의 경우에 평균연봉비율에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 분석되었기에 가설 10은 기각되었다. 가설 9와 가설 10의 결과는 공공기관 조직의 총인건비의 예산 제약과 공공기관의 비정기적 사업과 비정규직의 활용으로 노동조합이 무기계약직을 조합원으로 포함하고 다양한 교섭권 형태가 있더라도 정규직과의 고착화된 임금차이 해소에는 한계를 보여주고 있다고 할 수 있겠다. 가설의 통계분석에 따른 결과와 유의미한 영향과의 관계는 아래와 같다.

[표 5-1] 가설의 회귀분석 결과

구분	가설	결과	영향
가설 1	공공기관 내 노동조합이 있을 경우 비정규직의 정규직(무기계약직 포함) 전환율이 높을 것이다.	기각	-
가설 2	공공기관 내 노동조합이 있을 경우 무기계약직의 평균임금 수준이 정규직과 같을 것이다.	채택	+
가설 3	공공기관에 노동조합의 수가 증가함에 따라 비정규직의 정규직(무기계약직포함) 전환율이 높을 것이다.	기각	×
가설 4	공공기관에 노동조합의 상급단체 유무에 따라 비정규직의 정규직(무기계약직 포함) 전환율이 높을 것이다	기각	×
가설 5	공공기관에 비정규직을 조합원으로 포함한 노동조합이 있을 경우 비정규직의 정규직(무기계약직 포함) 전환율이 높을 것이다.	일부 채택	+
가설 6	공공기관 노동조합의 교섭권 형태에 따라 비정규직의 정규직(무기계약직 포함) 전환율이 높을 것이다.	기각	×
가설 7	공공기관에 노동조합의 수가 증가함에 따라 무기계약직의 평균임금수준이 정규직과 같을 것이다.	채택	+
가설 8	공공기관에 노동조합의 상급단체 유무에 따라 무기계약직의 평균임금수준이 정규직과 같을 것이다.	채택	+
가설 9	공공기관에 비정규직을 조합원으로 포함한 노동조합이 있을 경우 무기계약직의 평균임금수준이 정규직과 같을 것이다.	기각	-
가설 10	공공기관 노동조합의 교섭권 형태에 따라 무기계약직의 평균임금수준이 정규직과 같을 것이다.	기각	-

※ 결과 의미 : ‘×’ = 유의하지 않음, ‘+’ = 정(+)의 영향, ‘-’ = 부(-)의 영향

노동조합에 종사하는 대상으로 한 인터뷰의 결과와 회귀분석과의 유의미한 관계를 서로 검증하면 가설은 채택되지 않았더라도 노동조합 관계자들의 통계적 결과에 대해서 상당히 수긍하는 검증을 보여주었다. 특히 해당 기관에 비정규직을 포함하지 않는 노동조합이라 할지라도 기본적인 취약계층에 대한 노동조합의 존재이유를, 그리고 기존 기득권 계층과의 갈등을 해소하며 노력하는 존재로서 노동조합의 가치를 평가하였다.

회귀분석 결과와 심층인터뷰 내용을 통한 검정을 비교하면 아래와 같다.

[표 5-2] 회귀분석 결과와 심층인터뷰 간 검정

구분	회귀분석의 유의미한 결과	심층인터뷰 의견
가설 1	공공기관에 노동조합이 있는 것 대비 없을 경우에 비정규직의 정규직(무기계약직 포함) 전환율이 높을 것이다	기존기득권(정규직)만 조합원이거나 노조의 투쟁방향과 상충 될 경우 가능성 있다는 다수의견
가설 2	공공기관에 노동조합이 없는 것 대비 있을 경우에 무기계약직의 평균임금수준이 정규직과 같을 것이다.	노조의 존재이유기에 가능하다는 다수의견
가설 5	공공기관에 단일노조에 정규직만 구성된 노조 대비 단일 및 복수노조에 비정규직을 조합원으로 포함할 경우 비정규직의 정규직(무기계약직 포함) 전환율이 높을 것이다.	노조는 조합원을 대변하고 정규직만 있는 노조와 달리 비정규직을 포함한 노조는 기존 정규직과의 위화감이 적기에 가능하다는 다수의견
가설 7	공공기관에 노동조합의 수에 따라 무기계약직의 평균임금수준이 정규직과 같을 것이다.	복수노조가 존재할 경우 해당 노조별 다양한 요구가 있기에 가능
가설 8	공공기관에 노동조합의 상급단체가 없는 것 대비 상급단체가 있을 경우 무기계약직의 평균임금수준이 정규직과 같을 것이다.	두 상급단체 모두 비정규직의 임금수준향상을 정책으로 삼기에 가능하다는 다수의견과 공공기관 노조가 상급단체 가입비율이 높아서 나온 결론일수도 있다는 소수의견
가설 9	공공기관에 단일노조에 정규직만 구성된 노조 대비 단일 및 복수노조에 비정규직을 조합원으로 포함한 노동조합이 있을 경우 무기계약직의 평균임금수준이 정규직과 같지 않다.	정부의 공공기관의 인건비 통제정책과 정규직, 비정규직간 오랜 격차가 존재했기에 구조적인 문제일 수 있음
가설 10	공공기관 교섭권이 없는 노조 대비 노동조합의 교섭권 형태에 따라 무기계약직의 평균임금수준이 정규직과 같지 않다.	교섭권이 굳건하더라도 기관의 총인건비 제약 등 구조적인 문제해결 없이 교섭권만으로 임금구조가 개선되지 않음

제 2 절 연구의 시사점

본 연구는 기존의 민간부문을 대상으로 연구한 노동조합이 비정규직 근로자 고용에 미치는 영향에 관한 이론을 공공부문에 적용하여 노동조합이 비정규직 근로자의 고용안정 및 정규직과의 임금격차 해소에 미치는 영향을 회귀분석과 심층인터뷰를 통해 파악하였으며 다음의 시사점이 있다.

첫째, 공공부문에서 비정규직 근로자 정책 및 개혁 정책이 시행됨으로써 고용형태는 큰 변화가 발생하였고 고용의 불안정성 문제가 꾸준히 제기되어 왔다. 노동조합은 노동자를 대표하여 근로조건 개선을 위해 사측과 협상하는 핵심적인 역할을 수행하고 고용의 불안정성의 문제가 발생하기에 조합원의 이익을 지키기 위한 비정규직 고용을 확대하는 전략과 기존의 정규직 조합원을 보호하기 위한 비정규직 고용이 증가하는 것을 확인하였다.

둘째, 상기 이론과 통계분석과의 결과를 확대해서 보면 비정규직이 조합원으로 포함되어 있는 공공기관 노동조합에서 정책수행이 그 조합원들을 만족시킨다면 노동조합은 계속하여 존속할 수 있다는 집단행동의 논리를 감안할 때 오히려 노조에 비정규직을 포함한 경우에 전체적인 노동자계층의 고용안정과 임금상승이 유발된다고도 회귀분석 결과와 심층인터뷰 결과로 확인 할 수 있었다. 위의 결과분석에 따른 향후 공공기관 노동조합과 비정규직 근로자의 노동조건 개선을 위한 정책적 제언은 다음과 같다.

첫째, 노동조합 교섭창구단일화 제도를 개선하여 공공기관 내 노동조합이 비정규직 등 취약계층 보호와 각 노조의 정책방향에 따른 개별적 노동조건을 교섭할 수 있는 구조로 변환이 필요하다고 본다.

둘째, 공공기관은 공공기관 운영에 관한 법률로 운영되고 정권에 따라 큰 제약을 받을 수밖에 없다. 따라서 제대로 된 비정규직의 정규직 전환과 임금 등의 노동조건 개선방법을 위한 정부지침이나 가이드라인 등을 결정할 때 기관별 특성별로 노사간 합의된 단체협약 등으로 제도운영과 예산편성 및 집행을 할 수 있는 구조로의 정책 개선이 필요하다고 판단된다. 이러한 정책개선이 추후 좀 더 나은 공공기관 운영의 투명성과 민주성 확보, 공공기관 노동조합과 공공기관 그리고 정부의 삼각구조에서 비정규직의 노동조건 개선을 효율적으로 해결해 가는 마중물이 될 수 있다고 본다.

제 3 절 연구의 향후 과제

본 연구는 공공기관의 노동조합이 비정규직 근로자에 미치는 영향을 파악하여 이론적 정책적 함의를 통해 선행연구와의 차별성을 확보하였다. 연구를 수행하는 과정에서 나타난 연구의 한계와 과제는 다음과 같다.

첫째, 본 연구에서 비정규직의 근로조건 개선에 미칠 수 있는 노동조합의 다양한 특성을 파악할 필요가 있다. 각 공공기관의 기관장 성향에 따라 경영정책이 틀리듯 노동조합 또한 위원장의 성향에 따라 조합의 운영 방식이나 정책이 다를 수 있다. 또한 각 공공기관 노동조합 간부의 출신 및 특성, 기관의 특수성, 노사간 쟁점사항 등에 대한 자료 수집을 통해 공공기관의 비정규직에 미치는지 분석할 필요가 있다.

둘째, 본 연구 분석 자료의 공공기관 알리오에서 제공하는 정기공시 항목과 수시공시 항목 한계점이다. 이중 각 공공기관의 인원이나 설립연도 등은 공시시점부터 5년간 소급하여 공시하는 정기공시 항목이고, 노동조합 관련 자료는 당해 1년만 공시하는 자료이다. 이러한 한계로 노동조합 내의 조합원 구성원 변동 추이나 위원장의 임기 등 노동조합 내 민감 자료가 없어서 분석을 위한 자료의 한계를 보여줬다. 그러나 이러한 한계에도 불구하고 본 연구는 기존의 이론을 적용하여 연구하였던 다수의 선행연구에서 보여준 결과와 달리 공공부문 노동조합의 존재 여부 변수와 노동조합이 있는 기관만을 대상으로 변수를 구분하여 연구방법을 진행하였고 다양한 출신의 노동조합 간부들과의 인터뷰를 통해 통계를 보완하였다.

선행연구와 다르게 상급단체 여부, 노동조합 내부의 조합원 형태, 주무부처, 정권, 교섭권 형태 등 노동조합 특성에 따라 비정규직 근로자의 정규직(무기계약직 포함)화와 평균임금수준의 개선 영향력을 파악하려 하였다는 점에서 의의를 두고자 한다. 이번 연구를 계기로 부족한 부분은 지속적인 체계적인 추가 연구를 통해 보완하며 향후에는 비정규직 정규직 전환방법에 ‘공공기관 지정을 포함한 자회사로 정규직 전환’ 및 ‘노동조건 개선 예산 확보’ 등 정부의 추가정책이 필요하다고 판단된다. 또한 노동정책을 이끌어가는 민주노총이나 한국노총에서 공공기관 및 민간기업 현장의 노동조건 개선을 위한 다양한 노사관계 정책개발을 기대해 본다.

참 고 문 헌

- 경제사회발전노사정위원회. (2010). 역대 합의문 및 권고문 모음집(요약). 고용노동부. <http://www.molab.kr/>
- 권순식. (2004). 비정규직 고용이 기업성장에 미치는 영향에 관한 실증연구. 경영학연구, 33(3): 891-931.
- 기획재정부. ('09~ '17). 공기업 경영실적평가보고서. 공공기관 경영평가단.
- 김기승, 김명환. (2013). 노동조합은 정규직과 비정규직 간의 임금격차를 줄이는가. 산업관계연구, 23(1): 71-92.
- 김동배, 김주일. (2002). 비정규직 활용의 영향요인. 노동정책연구, 2(4): 17-38.
- 김동배, 배규식, 김정우. (2004). 고용유연화와 인적자원관리 과제. 한국노동연구원: 15-75.
- 김동배, 이인재. (2004). 「기업의 인사관리 전략과 비정규직 활용」, 제2회 사업체패널학술대회 논문집. 한국노동연구원: 103-115.
- 김선애, 김진영. (2011). 데이터매칭을 이용한 비정규직의 임금격차 분석. 노동경제논집, 34(2): 55-77.
- 김유선. (2003). 기업의 비정규직 사용 결정요인, 노동정책연구, 한국노동연구원, 3(3): 27-47.
- 김윤호. (2007). 비정규직 고용에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 합리성 가설과 비합리성 가설의 검증. 노동정책연구, 7(4): 111-142.
- 김인경. (2013). 노동조합의 고용효과 분석. 한국개발연구, 35(4): 95-136.
- 김정우. (2012). □정규직노동자와 기간제노동자의 노동조합 임금효과 비교연구. 인하대학교 박사학위논문.
- 김정우. (2014). 노동조합이 직접 및 간접고용비정규직의 고용에 미친 영향에 관한 패널분석, 산업노동연구, 20(1): 65-101.
- 김정희. (2018). 정규직의 정체성이 비정규직 편견에 미치는 영향에 대한 연구. 한국기술교육대학교 박사학위논문
- 김주일. (2001). 비정규직 고용의 영향요인에 관한 연구. 경영저널, 2(1):

57-76.

- 노용진, 원인성. (2003). 내부노동시장의 성격과 비정규직 고용의 비율. 노동정책연구, 3(2): 47-67.
- 노용진. (2007). 비정규 고용 비율의 결정요인에 관한 연구: 편익과 비용의 균형적관점. 산업관계연구, 17(2): 101-126
- 박기성, 김용민. (2007). 정규-비정규근로자의 임금격차 비교. 노동정책연구, 7(3): 35-61
- 박승두. (2008). 노동조합 대표자의 단체협약체결권에 관한 연구. 법학논집, 30(1): 123-177.
- 박우성. (2003). 노동조합과 비정규직의 활용. 실증분석과 시사점. 제1회 사업체패널 학술대회 논문집: 33-45.
- 박우성, 박재용. (2005). 비정규직의 활용과 노동조합의 역할: 실증분석과 시사점. 산업관계연구, 15(1): 23-41.
- 신상인. (2005). 연구논문: 비정규직노동자 고용의 기업내부 결정요인에 관한 연구. 인적자원관리연구, 12(4): 1-21.
- 안주엽, 김동배, 이시균. (2003). 비정규근로실태와 정책과제(III), 한국노동연구원.
- 올슨, 맨슈어. (2013[1971]). 최 광·이성규 옮김. 집단행동의 논리: 공공재와 집단이론. 한국문화사.
- 우상범, 김정우. (2013). 직접고용 비정규직의 고용 결정요인. 지역사회연구, 21(3): 53-75.
- 유범상. (2008). 한국 노동 리더십의 위기: 이기주의자라는 ‘정치적 낙인’에 관한 논의. 한국노동연구원
- 유진성. (2017). 정규직과 비정규직의 임금격차 추이 분석과 요인 분해, KERI Insight 17-15, pp. 1-32.
- 윤진호. (2004). 한국의 노동: 고용조정과 노동조합의 역할: 과연 노동조합은 고용조정에 영향을 미쳤는가?. 산업노동연구, 10(2): 89-124.
- 은수미. (2011). 한국의 사내하도급: 원인과 대책. 한국사회정책, 18(3): 9-38.

- 이기종, 유희숙. (2002). 지방행정서비스 민간위탁의 기대효과 분석. 한국정책학회 춘계발표 자료, 한국정책학회(10월).
- 이병훈, 김동배. (2003). 비정규인력 활용의 노조효과에 관한 탐색적 연구. 제1회 사업체패널 학술대회 논문집, 한국노동연구원: 47-66.
- 이병훈, 홍석범. (2010). 기업의 비정규인력 활용에 대한 노동조합 효과. 동향과 전망, 80: 217-251.
- 이병희. (2017). 노동조합이 임금 분배에 미치는 영향. 경제발전연구:1-31.
- 이시균, 김정우. (2006). 노동조합이 기업의 유연화에 미친 영향 분석. 노동정책연구, 6(3): 63-95
- 이시균, 윤진호. (2007). 비정규직은 정규직으로 전환할 수 있는가?. 경제발전연구, 13(2): 81-107.(2008).
- 이용수. (2009). 비정규직 고용 결정의 조직특성에 관한 연구. 한국사회학, 43(1): 130-164.
- 이택면. (2005). 비정규 고용의 결정요인에 관한 경제사회학적 분석: 거래비용이론의 적용과 실증. 한국사회학, 39(4): 40-69.
- 장석인. (2012). 비정규직 근로자의 직무불안정성이 직무만족과 조직몰입에 미치는 영향에 관한 연구. 한·독사회과학논총, 22(3): 111-146.
- 하재룡. (2000). 공공부문과 민간부문의 노사관계 비교. 한국정책과학학회보, 4(2): 177-205.
- 한승희, 정지수. (2016). 공공기관의 노동조합이 비정규직의 고용에 미치는 영향: 직접고용비정규직과 간접고용비정규직을 중심으로. 한국행정학보 50(1): 77-107.
- 황수경. (2003). 내부자 (Insiders) 노동시장과 외부자 (Outsiders) 노동시장의 구조 분석을 위한 탐색적 연구. 노동정책연구, 3(3): 49-86.
- Emmenegger, P., Hausermann, S., Palier, B., & Seeleib-Kaiser, M. (2012). How we grow unequal. In Emmenegger et al(Eds.). The age of dualization: The changing face of inequality in deindustrializing societies. New York: Oxford University Press.
- McDonald, I. M., & Solow, R. M. (1985). Wages and employment in a

- segmented labor market. *The Quarterly Journal of Economics*, 100(4): 1115–1141.
- Montgomery, M. (1988). On the determinants of employer demand for part-time workers. *The Review of Economics and Statistics*, 70(1): 112–117.
- Olsen, K. M., & Kalleberg, A. L. (2004). Non-Standard Work in Two Different Employment Regimes Norway and the United States. *Work, Employment & Society*, 18(2): 321–348.
- Osterman, P. O. (1984). *Internal labor markets* (Vol. 1). The MIT Press.
- Palier, B., & Thelen, K. (2010). Institutionalizing dualism: Complementarities and change in France and Germany. *Politics & Society*, 38(1): 119–148.
- Peng, I. (2010). Labour market dualization in Japan and South Korea. Paper presented at “Labour Market Dualization Workshop”, Oxford University.
- Pfeffer, J., & Baron, N. (1988). Taking the workers back out. *Research in organizational behavior*, 10: 257–303.
- Smith, V. (1997). New forms of work organization. *Annual review of sociology*, 23: 315–339.
- Uzzi, B., & Barsness, Z. I. (1998). Contingent employment in British establishments: Organizational determinants of the use of fixed-term hires and part-time workers. *Social Forces*, 76(3):967–1005.
- Way, P. K. (1992). Staffing strategies: organizational differences in the use of temporary employment. In *Industrial Relations Research Association 44th Annual Proceedings*, 332–339.

Abstract

Influence of the public sector unions on the improvement of working conditions of irregular workers

- Focusing on employment patterns and
wage levels -

Song, Su Il

Department of Public Enterprise Policy

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

Since the IMF economic crisis in 1997, the number of irregular workers has increased in public institutions. When multiple unions were legalized in 2011, they have formed separate unions for irregular workers or been accepted as members of existing unions. In this context, I tried to verify the direction of improving the working conditions of irregular workers in the public sector unions, based on the result of research question of how the unions in the public sector will affect the working conditions of irregular workers. I have

analyzed empirically the fact that labor unions are improving the working conditions of irregular workers by using public institutional alio data from 2013 to 2017.

Labor unions push for strategies to expand the employment of irregular workers for the benefit of their members due to issues of employment instability. This strategy shows the increasing employment of irregular workers to protect the interests of full-time members based on the 'Insider-Outsider Theory' and 'Dual Labor Market Theory'. In addition, given the logic of collective action that unions can continue to survive if they can satisfy potential union members in a public institution union that includes irregular workers, it is also confirmed that the job stability and wage increase of the whole working class are caused.

First, the hypothesis was rejected as a significant analysis of the negative impact of the change of irregular workers (including Indefinite Contract Workers) to regular workers in the case of labor unions. As large public institutions are often composed of regular workers and the subscription period of irregular workers is shorter than that of regular workers, it is deemed that they are reluctant to switch to seek profits from existing members.

In addition, in the case of a trade union, the hypothesis was adopted after a significant analysis of the average wage ratio of full-time contract workers with a positive effect. This is seen as the result of efforts to improve labor conditions for the vulnerable arms contracts in the event of labor unions.

Second, I have analyzed the impact of irregular workers' transition to regular workers (including Indefinite Contract Workers) only for public institutions with labor unions. The number of labor unions, the form of bargaining power of labor unions and the presence of umbrella unions have not affected the rate of irregular workers' conversion to regular workers. However, the analysis of the inclusion

of irregular members of a public organization's labor union on the basis of 'a single labor union consisting only of regular workers' is as follows: It was significantly analyzed as a positive influence in the case of "the inclusion of irregular workers in a single labor union" and "the inclusion of irregular workers in a multiple labor union." There are various forms of work in public institutions. It can be seen that unions serve as a group representing the interests of members in the case of unions, including irregular workers, rather than as an institution consisting only of full-time members.

In the third hypothesis, the effect of unions on average wage levels of indefinite contract workers was analyzed for only public institutions with labor unions. The average annual salary ratio was significantly analyzed as a positive effect when there was a large number of labor unions and when the unions of public organizations were affiliated with umbrella organizations. This is assumed to reflect the result because as the number of labor union increases, they strive to improve the rights of their members. The inclusion of irregular workers in a single labor union and the inclusion of irregular workers in a multiple labor union were significantly analyzed as negative effects." Based on the "union but no bargaining power," the average annual salary ratio was significantly analyzed as negative in the case of "the co-chairmen of the multiple unions," "having the right to negotiate with 'Korean Confederation of Trade Union'," "with the right to negotiate without a superior group" and "with the right to negotiate with 'Federation of Korean Trade Unions'" A union without the right to negotiate is not a majority labor union, so it does not have the right to negotiate as a representative. However, if irregular salaries are similar to regular workers, the agency may have already eliminated discrimination against irregular workers, and rather, it is shown that the more bargaining power is distributed, the more regular and irregular workers have worked to improve their

respective working conditions. In addition, the average annual salary ratio was significantly analyzed as a positive effect when the labor union joined the umbrella organization (Korean Confederation of Trade unions, Federation of Korean Trade Unions).

It is believed that labor unions, which have umbrella organizations, have negotiated the wages of irregular workers so as not to discriminate against regular positions based on their bargaining power and fighting power.

The results of this study showed through statistics and in-depth interviews that if there are unions at public institutions and non-regular workers as members, they play the role of interest groups representing their interests when there are unions, such as membership in umbrella organizations, the number of trade unions, and the form of bargaining rights. In addition, the limitation of improving the wage difference between contract arms and full-time workers in wages was derived due to the budget constraints of public institutions. Finally, it is meaningful that the labor unions of public institutions have suggested the implications of improving working conditions in the future and the policy for irregular workers directions for the areas to be worked by public institutions and labor unions.

Finally, it is meaningful that labor unions at public institutions have proposed policy for irregular workers and for areas to be tried by public institutions and labor unions in the future.

keywords : The Unions In The Public Sector, Indefinite Contract Workers, Policy for irregular workers, Dual Labor Market Theory, Umbrella Union, The Logic of Collective Action

Student Number : 2018-27081